Les migrations dans un monde interconnecté: nouvelles perspectives d'action

RAPPORT DE LA COMMISSION MONDIALE SUR LES MIGRATIONS INTERNATIONALES

GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION (GCIM)
COMMISSION MONDIALE SUR LES MIGRATIONS INTERNATIONALES (CMMI)
COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES (CMMI)

Les migrations dans un monde interconnecté : nouvelles perspectives d'action

RAPPORT DE
LA COMMISSION MONDIALE
SUR LES MIGRATIONS
INTERNATIONALES

OCTOBRE 2005



Imprimé en Suisse par SRO-Kundig

Table des matières

Préface : La Commission mondiale sur les migrations internationales **vii**

Synopsis : Les migrations dans un monde interconnecté **1**
Optimiser les effets positifs 1
Capacité, cohérence et coopération 2
Principes d'action 3

Introduction : Dimensions et dynamique des migrations internationales **5**
Disparités et différences 5
Complexités de la mobilité des personnes 7
Intérêts et attitudes conflictuels 9

I. Un monde de travail : les migrants sur un marché du travail globalisé **12**
Écarts, disparités et migrations 13
Vers une libéralisation du marché mondial du travail ? 16
Programmes de migration permanente ou temporaire 18
Mouvement des prestataires de services 20
Mobilité du personnel hautement qualifié 21
Créer des emplois et des moyens de subsistance dans les pays d'origine 22

II. Migrations et développement : réaliser le potentiel de la mobilité des personnes **25**
Migration de professionnels 26
Faciliter les transferts de fonds des migrants 28
Maximiser l'impact des transferts de fonds sur le développement 30
Diasporas et développement 32
Retour et développement 34

III. Le défi de la migration irrégulière : souveraineté des Etats et sécurité des personnes **35**
Les conséquences négatives de la migration irrégulière 37
Nécessité d'une approche globale et durable 38
Faire face à la demande de travail migrant irrégulier 39
Résoudre la situation des migrants au statut irrégulier 40
Trafic de migrants et traite des êtres humains 42
Migration irrégulière et asile 44

IV. Diversité et cohésion : les migrants dans la société **46**
Politiques et pratiques des Etats 47
Intégration et marginalisation 49
Une approche cohérente de l'intégration 49
Femmes et enfants migrants 53
Migrants temporaires et migrants en situation irrégulière 55
Le discours public sur l'intégration 56

V. Une approche fondée sur des principes : lois, normes et droits humains **58**
Le cadre des droits de l'homme 59
Souveraineté et responsabilité des Etats 63
Les droits et les conditions de travail des travailleurs migrants 67
Le rôle des Nations Unies 68

VI. Créer la cohérence : la gouvernance des migrations internationales **71**
Gouvernance au niveau national 73
Renforcement des capacités 75
Coopération interétatique au niveau bilatéral 76
Coopération interétatique au niveau régional 76
Coopération interétatique au niveau mondial 79
Arrangements institutionnels 80

Annexes
I. Principes d'action et recommandations 87
II. Les migrations internationales en bref 92
III. Etats parties aux instruments juridiques universels s'appliquant aux migrants internationaux 95
IV. Remerciements 97

La commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI)

M. Jan O. KARLSSON co-président
Ex-Ministre des migrations et du développement
Suède

Prof. Francisco ALBA
Professeur et chercheur, El Colegio de Mexico;
Membre du Comité sur les travailleurs migrants
Mexique

Mme Sharan BURROW
Présidente, Confédération internationale des syndicats libres et Congrès Australien des Syndicats
Australie

Révérend Nicholas DIMARZIO
Evêque de Brooklyn ; Président du Réseau catholique de l'immigration légale
Etats-Unis

M. Sergio MARCHI
Ex-Ministre de la citoyenneté et l'immigration ;
de l'environnement; du commerce international ;
ex-ambassadeur auprès de l'Organisation mondiale du commerce et des Nations Unies
Canada

M. Mike MOORE
Ex-Premier ministre de la Nouvelle-Zélande ;
ex-Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce
Nouvelle-Zélande

Dr. Nafis SADIK
Ex-Secrétaire général adjoint des Nations Unies ;
ex-Directrice exécutive du Fonds des Nations Unies pour la population
Pakistan

M. Nand Kishore SINGH
Ex-Ministre d'Etat et membre de la Commission nationale de planification; Président, Management Development Institute
Inde

Mme Patricia Sto TOMAS ARAGON
Ministre du travail et de l'emploi
Philippines

M. David WHEEN
Ex- haut fonctionnaire du Département de l'immigration et des affaires multiculturelles et indigènes
Australie

Dr. Rolf K. JENNY
Directeur exécutif de la Commission
Suisse

Dr. Mamphela RAMPHELE co-présidente
Ex-Directrice exécutive, Banque mondiale
Afrique du Sud

Dr. Aïcha BELARBI
Ex-Secrétaire d'Etat pour la coopération;
ex ambassadrice auprès de l'Union européenne
Maroc

M. Joris DEMMINK
Secrétaire général du ministère de la Justice
Pays-Bas

Dr. Mary GARCIA CASTRO
Membre de la Commission brésilienne sur la Population et le développement
Brésil

M. Manuel MARIN
Président du Parlement espagnol
ex-Vice-Président de la Commission européenne
Espagne

Mme Mary ROBINSON
Ex-Présidente de l'Irlande ; ex-Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme
Irlande

M. Reda Ahmed SHEHATA
Ex-Ministre adjoint des affaires étrangères;
ex-Secrétaire du Président de l'Egypte
Egypte

Prof. Dr. Rita SÜSSMUTH
Ex-Présidente du Parlement allemand ; ex-Ministre de la famille, des femmes, des jeunes et de la santé
Allemagne

Prof. Dr. Valery TISHKOV
Ex-Ministre des nationalités ; Directeur, Institut d'ethnologie et d'anthropologie, Académie des sciences de Russie –
Fédération de Russie

PRÉFACE

La commission mondiale sur les migrations internationales

1. Les migrations internationales sont devenues une priorité de l'agenda politique mondial. À mesure que leur échelle, leur envergure et leur complexité grandissaient, les Etats et les autres acteurs concernés ont pris conscience des défis et des opportunités que recèlent ces migrations internationales. Il est aujourd'hui reconnu, dans le monde entier, qu'il faut concrétiser de manière plus effective leurs bénéfices économiques, sociaux et culturels et qu'il serait possible de mieux s'atteler aux conséquences négatives des flux transfrontaliers.

2. Face à cette situation et sur les encouragements du Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, un groupe d'États intéressés a établi, en décembre 2003, la Commission mondiale sur les migrations internationales, avec le mandat de fournir un cadre pour la formulation d'une réponse cohérente, globale et complète à la question des migrations internationales. Créée comme un organe indépendant et constituée de 19 personnalités de différentes parties du monde, possédant une expérience internationale de haut niveau dans divers domaines, la Commission était plus précisément invitée à promouvoir un débat approfondi entre les Etats et les autres acteurs concernés sur la question des migrations internationales, à analyser les lacunes des approches politiques actuelles et à examiner les liens entre les migrations et d'autres problématiques mondiales, et à présenter des recommandations au Secrétaire général des Nations Unies, aux gouvernements et aux autres acteurs.

3. Afin d'atteindre ces objectifs, la Commission et son secrétariat établi à Genève se sont réunis régulièrement en 2004 et 2005 et ont organisé des consultations étendues avec une grande diversité d'acteurs. Cinq grandes consultations régionales ont eu lieu dans les régions Asie-Pacifique, Moyen-Orient et Méditerranée, Europe, Afrique et Amérique, avec la participation de responsables gouvernementaux aux niveaux local, national, régional et international, de représentants d'organisations internationales et non gouvernementales, des syndicats, d'associations de migrants et d'autres institutions de la société civile, ainsi que d'employeurs, de chefs d'entreprise, d'agents de recrutement, d'universitaires et de journalistes. Les co-présidents et les membres de la Commission, le directeur exécutif et le secrétariat ont aussi tenu de nombreuses réunions bilatérales avec des gouvernements et des institutions dans plusieurs capitales, ainsi qu'à Genève et à New York.

4. En plus de ces activités, la Commission a organisé une série d'ateliers thématiques avec des groupes d'intéressés, comprenant des parlementaires, des représentants du secteur privé, des organismes des droits de l'homme, les médias, des spécialistes des politiques migratoires et des chercheurs africains. Le secrétariat de la Commission a établi un vaste programme d'analyse des politiques et de recherche auquel ont participé aussi bien des experts reconnus que de jeunes chercheurs dans le domaine des migrations internationales. Tout au cours de ce processus, le Groupe d'États intéressés, qui était constitué en août 2005 de 32 Etats de toutes les régions, a

agi comme organe consultatif informel auprès de la Commission.[1]

5. Vu l'ampleur de la question des migrations internationales, la Commission a décidé de se concentrer sur les mouvements migratoires les plus vastes et sur les questions migratoires d'actualité dont la communauté internationale se préoccupe le plus. Selon ces critères, le présent rapport s'intéresse principalement aux migrations au sein des régions en développement et de ces régions vers les pays industrialisés, en se concentrant essentiellement sur les dimensions économiques et sociales des migrations internationales et à celles qui concernent les droits humains et la gouvernance. Ce rapport n'aborde pas en détail les dimensions psychologiques et sanitaires de la question.

6. Ce rapport ne se base pas sur une définition formelle des migrants internationaux, mais se focalise en général sur les personnes qui vivent plus d'un an hors de leur pays d'origine ainsi que sur les migrants temporaires. Tout en prenant en considération la situation des requérants d'asile ainsi que la relation entre asile et migration, il n'examine pas les questions relatives aux situations d'exode massif de réfugiés dans les pays en développement, ni celle des migrations et déplacements à l'intérieur d'un pays.

7. Ce document présente la vision de la Commission dans son ensemble, laquelle s'est engagée à produire un rapport bref, que les décideurs au niveau des gouvernements, des organisations internationales et des institutions de la société civile puissent utiliser comme document de politique. Ce rapport ne prétend pas reproduire les nombreuses statistiques ou autres informations sur les migrations internationales qui sont disponibles ailleurs, mais il comprend une sélection de données pertinentes, tant dans le texte que dans l'Annexe II. Beaucoup de renseignements recueillis par la Commission au cours de ses travaux se trouvent sur son site web, www.gcim.org.

8. Le travail de la Commission a été soutenu par les gouvernements de la Suisse, de la Suède, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Norvège de l'Australie et de l'Allemagne ainsi que par la Fondation MacArthur, la Fondation Ford et la Banque mondiale. Les consultations régionales ont été généreusement accueillies par les gouvernements des Philippines, de l'Egypte, de la Hongrie, de l'Afrique du Sud et du Mexique.

---

[1] Afrique du Sud, Algérie, Allemagne Australie, Bangladesh, Belgique, Brésil, Canada, Egypte, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Inde, Indonésie, Japon, Maroc, Mexique, Nigeria, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Philippines, République islamique d'Iran, Sri Lanka, Saint-Siège, Suède, Suisse, Turquie et CE/UE.

SYNOPSIS

Les migrations dans un monde interconnecté Principes d'action

1. Le processus de mondialisation a transformé le monde. Les pays, les sociétés et les cultures des différentes régions du monde deviennent de plus en plus intégrés et interdépendants. Les nouvelles technologies permettent de transférer rapidement capitaux, biens, services, informations et idées d'un pays ou d'un continent à un autre. L'économie mondiale en expansion procure de meilleures opportunités à des millions de femmes et d'hommes et à leurs enfants. Cependant, la mondialisation a des incidences inégales, et l'on observe des disparités grandissantes dans le niveau de vie et le niveau de sécurité des personnes selon les régions du monde.

2. L'ampleur grandissante des migrations internationales est une importante conséquence de cette montée des disparités. Selon la Division de la population de l'ONU, on dénombre actuellement près de 200 millions de migrants internationaux, ce qui équivaut à la population du 5e pays le plus peuplé du monde, le Brésil. Cela représente plus du double du chiffre enregistré en 1980, il y a de cela 25 ans. Il existe aujourd'hui des migrants dans toutes les parties du monde, certains se déplaçant au sein même de leur région et d'autres voyageant d'une partie du monde à une autre. Près de la moitié des migrants sont des femmes, dont une proportion grandissante migre de façon autonome.

Optimiser les effets positifs

3. Ces deux dernières années, la Commission mondiale sur les migrations internationales a réalisé une vaste étude sur la façon dont les Etats et autres acteurs abordent la question des migrations internationales. La Commission s'est déplacée dans de nombreux pays et a rencontré des centaines de personnes concernées par la question. Elle a été informée de la vie, des succès et des difficultés des 200 millions de migrants du monde, ainsi que des problèmes complexes auxquels les Etats et les sociétés sont confrontés lorsque se produisent de grands mouvements de personnes d'un pays à un autre.

4. Dans le cadre de ses activités, la Commission a beaucoup écouté, beaucoup appris et longuement délibéré sur les témoignages recueillis. Elle a observé de nombreux exemples de bonnes pratiques dans le domaine des migrations internationales, autant de la part des Etats que d'autres acteurs, y compris les organisations internationales, le secteur privé et la société civile. Elle a aussi entendu beaucoup de récits de migration heureuse : des migrants ont acquis de nouvelles compétences en travaillant à l'étranger puis sont retournés au pays et y ont créé des entreprises prospères; des requérants d'asile ont échappé à la persécution et ont pu trouver la sécurité dans un autre pays; des communautés de migrants ont réussi à s'intégrer dans leur pays d'accueil tout en préservant leur propre culture et des liens avec leur pays d'origine; des gouvernements et des organisations internationales ont travaillé en étroite collaboration pour protéger les victimes du trafic d'êtres humains.

5. La Commission s'est aussi heurtée aux contradictions, aux contraintes et aux défis des politiques migratoires actuelles. Dans certaines parties du monde, une attitude négative vis-à-vis des migrants persiste, malgré le fait que des

secteurs entiers de l'économie dépendent de la main-d'œuvre étrangère. Certains pays qui ont ratifié les traités fondamentaux des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme n'appliquent pas les dispositions de ces instruments juridiques, ce qui a pour conséquence l'exploitation, la discrimination et des abus que continuent de connaître de nombreux migrants. Certains gouvernements reçoivent des nombres considérables de migrants dans leur pays mais n'investissent pas suffisamment dans le processus d'intégration qui permettrait à ces personnes de réaliser leur potentiel et d'apporter une contribution positive à leur nouvelle société. Dans le même temps, certains migrants ne respectent pas les lois en vigueur dans leur pays d'accueil, et, comme l'ont montré des événements récents, peuvent représenter une menace sérieuse pour la sécurité publique. Les pays qui soutiennent activement les objectifs d'éducation et de santé figurant dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies continuent néanmoins de recruter du personnel provenant d'hôpitaux ou d'écoles de pays à faible revenu qui ne sont pas en mesure d'offrir des prestations élémentaires de santé et d'éducation à leurs propres citoyens.

Capacité, cohérence et coopération

6. La Commission en conclut que la communauté internationale n'a réussi ni à valoriser les opportunités ni à relever les défis liés aux migrations internationales. De nouvelles approches sont nécessaires pour rectifier cette situation.

7. En premier lieu, la Commission a été frappée de constater à quel point les capacités nécessaires à la formulation et à l'application de politiques migratoires efficaces font défaut aux Etats et aux autres acteurs concernés, en particulier, mais pas exclusivement, dans les régions les moins prospères du monde. Les responsables politiques qui traitent des questions relatives aux migrations, au marché du travail, à l'éducation et à la santé ont besoin d'accéder à des informations plus récentes, précises et détaillées sur les migrations. Ils ont besoin d'une formation professionnelle plus approfondie, d'une meilleure connaissance des questions migratoires, des institutions et des lois s'y rapportant, de même que d'une compréhension accrue des interactions entre politiques migratoires et autres. Ils ont besoin de ressources pour suivre et évaluer les incidences de leurs politiques et de leurs programmes. De plus, ils devraient pouvoir plus systématiquement tirer profit de l'expérience et des compétences développées par d'autres pays.

8. Une deuxième question dont il faut s'occuper est celle de la cohérence. Lors de leurs réunions avec la Commission, des représentants gouvernementaux de toutes les parties du monde ont ouvertement reconnu les difficultés qu'ils rencontrent dans la formulation de politiques migratoires cohérentes. Il arrive souvent qu'ils se trouvent confrontés à des priorités contradictoires et à des demandes urgentes émanant de différents ministères au sein du gouvernement ou de différentes instances non gouvernementales. Les décisions importantes prises dans des domaines tels que le développement, le commerce, l'aide et le marché du travail sont rarement considérées en fonction de leurs incidences sur les migrations internationales.

9. Une consultation plus large est également nécessaire au niveau national. Bien que les gouvernements demeurent les principaux acteurs dans le domaine des migrations internationales, de nombreux acteurs, notamment les autorités locales, le secteur privé, les ONG, les institutions de la société civile et les associations de migrants, sont bien placés pour contribuer à la formulation et à l'application des politiques migratoires. L'engagement de ces acteurs est particulièrement nécessaire pour assurer la prise en compte des

sensibilités culturelles, des spécificités locales et de l'importance des questions de genre dans les politiques et programmes migratoires.

10. La mise en place d'une approche cohérente des migrations nécessite, de la part des États, un plus grand respect des dispositions du cadre juridique et normatif relatif aux migrants internationaux, en particulier celles des sept traités fondamentaux des Nations Unies sur les droits de l'homme. Durant ses consultations, la Commission a remarqué qu'il existe en de trop nombreuses occasions un fossé entre les engagements auxquels les pays souscrivent librement lorsqu'ils ratifient ces traités et l'application qu'ils leur donnent en pratique. Bien que ce problème soit lié à la question des capacités, il s'agit aussi souvent d'une question de volonté politique.

11. En troisième lieu, la Commission tient à souligner l'importance primordiale de la consultation et de la coopération entre Etats comme fondement de la formulation et de l'application de politiques migratoires. Ces politiques sont traditionnellement considérées comme étant du ressort des Etats souverains, mais la Commission est encouragée par la reconnaissance croissante du fait que les migrations sont une problématique transnationale qui requiert une coopération entre Etats aux niveaux sous-régional, régional et mondial.

12. Finalement, il faut une coopération et une coordination renforcées entre les différentes organisations internationales multilatérales qui sont actives dans le domaine des migrations. Lors des réunions organisées par la Commission, ces organisations ont reconnu leur manque de coordination. Cette situation est due en partie à l'esprit compétitif qui caractérise les relations entre agences, mais elle résulte aussi d'un manque de cohérence au niveau national au sein des Etats qui sont membres de ces organisations et qui les subventionnent. Bien que des mesures aient été prises pour améliorer la coopération et la coordination entre les agences concernées, il faut faire plus pour formuler et réaliser des objectifs communs.

Principes d'action

13. La Commission conclut que si l'on veut maximiser les bénéfices des migrations internationales et réduire au minimum leurs effets négatifs, il faut que les politiques migratoires soient fondées sur des objectifs partagés et sur une vision commune. En même temps, la Commission reconnaît qu'il ne peut y avoir de modèle unique pour l'action des Etats et des autres intervenants ; elle reconnaît aussi qu'il n'y a pas de consensus actuellement sur l'introduction d'un système formel de gouvernance mondiale des migrations internationales qui nécessiterait la mise en place de nouveaux instruments juridiques ou de nouveaux organismes internationaux.

14. La Commission conclut que les politiques migratoires aux niveaux national, régional et mondial devraient s'inspirer de l'ensemble de principes d'action présentés ci-dessous, qui seront développés dans les conclusions et recommandations exposées dans les six chapitres suivants.

15. Ces principes ont diverses applications. Ils peuvent guider les Etats et la communauté internationale dans la formulation de politiques migratoires étendues, cohérentes et efficaces. Ils peuvent aussi aider à surveiller et évaluer les incidences de ces politiques. Enfin, ils fournissent un cadre d'action qui pourra aider les Etats et les autres acteurs dans leurs efforts pour valoriser les opportunités offertes par les migrations internationales.

Principes d'action

I. Migrer par choix : les migrations et l'économie mondiale

Femmes, hommes et enfants devraient pouvoir réaliser leur potentiel, subvenir à leurs besoins, exercer leurs droits et satisfaire leurs aspirations dans leur pays d'origine, et donc migrer par choix et non par nécessité. Les femmes et les hommes qui migrent et rejoignent le marché mondial du travail doivent pouvoir le faire légalement, en toute sécurité, et parce que les pays et les sociétés d'accueil les valorisent et ont besoin de leurs compétences.

II. Renforcer l'impact sur l'économie et le développement

Le rôle que jouent les migrants dans la promotion du développement et la lutte contre la pauvreté dans leur pays d'origine, ainsi que la contribution qu'ils apportent à la prospérité du pays de destination, doivent être reconnus et soutenus. Les migrations internationales doivent devenir partie intégrante des stratégies de croissance économiques nationales, régionales et mondiales, tant dans le monde développé que dans le monde en développement.

III. Aborder la question de la migration irrégulière

Les Etats, dans l'exercice de leur droit souverain à déterminer qui peut entrer et demeurer sur leur territoire, doivent s'acquitter de leur responsabilité et de leur obligation de protéger les droits des migrants et de réadmettre leurs ressortissants qui souhaitent ou qui sont obligés de retourner dans leur pays d'origine. En cherchant à endiguer la migration irrégulière, les Etats doivent coopérer activement entre eux afin que leurs efforts ne mettent pas en danger les droits humains, notamment le droit des réfugiés à demander l'asile. Les gouvernements doivent se concerter avec les employeurs, les syndicats et la société civile sur la question des migrations irrégulières.

IV. Renforcer la cohésion sociale par l'intégration

Les migrants et les citoyens des pays de destination doivent respecter leurs obligations légales et bénéficier d'un processus mutuel d'adaptation et d'intégration qui tienne compte de la diversité culturelle et favorise la cohésion sociale. Le processus d'intégration doit être activement encouragé par les autorités locales et nationales, les employeurs et les membres de la société civile. Il doit aussi se fonder sur un engagement de non-discrimination et d'équité hommes-femmes. Il doit s'accompagner d'un discours public objectif sur les migrations internationales de la part des politiques et des médias.

V. Protéger les droits des migrants

Le cadre légal et normatif applicable aux migrants internationaux doit être renforcé et mis en œuvre d'une façon plus efficace et sans discrimination afin de respecter les droits humains et les conditions de travail dont chaque migrant doit pouvoir bénéficier. Conformément aux dispositions de ce cadre législatif et normatif, les Etats et les autres acteurs doivent aborder les questions migratoires de façon plus conséquente et cohérente.

VI. Renforcer la gouvernance : cohérence, capacité et coopération

La gouvernance des migrations internationales doit être renforcée au niveau national grâce à une plus grande cohérence et des capacités accrues, au niveau régional par plus d'échanges et une meilleure coopération entre Etats, et au niveau mondial par un dialogue et une coopération plus efficaces entre gouvernements et entre organisations internationales. De tels efforts doivent se fonder sur une meilleure appréciation des liens qui existent entre les questions de migration internationale et le développement, et d'autres problématiques essentielles, concernant notamment le commerce, l'aide, la sécurité d'état, la sûreté des États, la sécurité des personnes et les droits humains.

INTRODUCTION

Dimensions et dynamique des migrations internationales

1. Les migrations ont été un élément constant et influent de l'histoire humaine. Elles ont soutenu le processus de croissance économique mondiale, contribué à l'évolution des Etats et des sociétés et enrichi de nombreuses cultures et civilisations. Les migrants, personnes disposées à s'aventurer hors des confins de leur communauté et de leur pays pour se créer de nouvelles opportunités et offrir des opportunités à leurs enfants, ont souvent été parmi les membres les plus dynamiques et entreprenants de la société.

2. Dans le monde d'aujourd'hui, les migrations internationales continuent de jouer un rôle important (bien que souvent non reconnu) dans les affaires nationales, régionales et mondiales. Dans de nombreux pays en développement, les fonds reçus des migrants constituent une source de revenu plus importante que l'aide publique au développement ou que l'investissement étranger direct. Dans une grande partie du monde, les migrants n'occupent pas uniquement les emplois qui n'attirent pas les nationaux, mais se livrent aussi à des activités de haut niveau nécessitant des compétences que les travailleurs locaux ne possèdent pas. Dans certains pays, des secteurs entiers de l'économie et de nombreux services publics sont devenus fortement dépendants du travail migrant et s'effondreraient très rapidement si ces travailleurs n'étaient plus disponibles.

3. La mobilité des personnes fait maintenant partie intégrante de l'économie mondiale. En effet, les pays et les entreprises vont chercher toujours plus loin le personnel nécessaire à l'amélioration de leur compétitivité. Ce n'est pas une coïncidence si certaines des plus importantes concentrations de migrants se trouvent dans les « villes-mondes », ces centres urbains dynamiques, innovants et hautement cosmopolites qui permettent aux personnes, lieux et cultures de différentes parties du monde d'être toujours plus interconnectés.

4. Comme le montrent ces exemples, les migrations internationales peuvent jouer un rôle très positif dans le processus du développement humain, en apportant des bénéfices aux habitants aux pays riches aussi bien qu'aux pays pauvres. La Commission mondiale sur les migrations internationales souligne qu'il est nécessaire que la communauté internationale maximise ces avantages et mette à profit l'esprit d'initiative des personnes qui cherchent à améliorer leur vie en se déplaçant d'un pays à un autre. Les sections qui suivent identifient un certain nombre de questions importantes à prendre en compte si l'on veut atteindre ces objectifs.

Disparités et différences

5. Les migrations internationales sont un phénomène dynamique et en pleine expansion. Comme il a déjà été indiqué, le nombre de migrants internationaux a doublé au cours des 25 dernières années, même s'il reste assez modeste en proportion de la population mondiale, à environ 3 %. Les migrations internationales touchent des pays à tous niveaux de développement économique et de toutes cultures ou convictions idéologiques. Aujourd'hui, dans presque chaque pays, il y a des migrants qui partent et qui arrivent, ce qui rend de plus en plus difficile de

maintenir la distinction traditionnelle entre pays d'origine, de transit et de destination. De nombreux pays entrent maintenant dans ces trois catégories.

6. Ces trente dernières années, la proportion de résidents nés à l'étranger et vivant dans les pays développés a généralement augmenté, tandis qu'elle est restée stable ou a diminué quelque peu dans la plupart des pays en développement. On trouve maintenant quelque 60 % de tous les migrants recensés dans les pays les plus prospères et les 40 % restants dans les régions en développement. Malgré cette tendance, les migrations « sud–sud » continuent de concerner de grands nombres de personnes, qui se déplacent d'un pays en développement à un autre. Selon les plus récentes statistiques de l'ONU, l'Asie compte quelque 49 millions de migrants, l'Afrique 16 millions et la région Amérique latine et Caraïbes six millions.

Développement, démocratie et sécurité des personnes

7. Si le processus de mondialisation a créé d'énormes richesses et permis à des millions de gens de sortir de la pauvreté, il n'a pas encore réduit l'écart entre riches et pauvres ;l dans certains cas, les disparités économiques s'élargissent. De nombreux pays en développement sont aux prises avec de hauts niveaux de croissance démographique et n'arrivent pas à créer suffisamment d'emplois pour les millions de jeunes qui arrivent sur le marché du travail. Et bien que plus de gens que jamais auparavant soient citoyens d'Etats dont le système politique est pluraliste, trop de personnes continuent de vivre dans des pays caractérisés par la mauvaise gouvernance, l'insécurité, la corruption, l'autoritarisme, la violation des droits humains et les conflits armés.

8. Dans de telles conditions, il n'est pas surprenant que beaucoup de gens aillent chercher des perspectives d'avenir au-delà des frontières de leur pays, que ce soit dans leur région ou, s'ils ont les moyens d'y parvenir, dans des parties du monde plus éloignées. De plus, pour des raisons évidentes, peu de gens (si ce n'est les travailleurs sous contrat de courte durée) cherchent à quitter des Etats stables à l'économie prospère et des démocraties florissantes pour aller s'établir dans des Etats fragiles ou despotiques qui ne respectent pas les droits de l'homme et sont incapables de satisfaire aux besoins essentiels de leurs citoyens.

Facteurs démographiques et économiques

9. Bien que beaucoup de pays industrialisés soient peu enclins à le reconnaître, leur prospérité future dépendra en partie des migrations internationales. Beaucoup des sociétés les plus prospères du monde ont des taux de natalité faibles et en déclin, entraînant une diminution et un vieillissement progressifs de leur population. Elles pourraient donc avoir des difficultés à maintenir leurs niveaux actuels de productivité économique et leurs systèmes de retraite et de sécurité sociale, ainsi qu'à trouver le personnel soignant nécessaire pour répondre aux besoins d'une population vieillissante.

10. La compétitivité croissante de l'économie mondiale a engendré un processus de restructuration économique qui a limité le nombre d'emplois disponibles, du secteur public ou du secteur privé, dans les pays en développement. Elle a simultanément créé dans les pays industrialisés une demande de main d'œuvre flexible, prête à travailler pour de bas salaires et dans des conditions difficiles. Les migrants des pays en développement aident actuellement à combler ce déficit à l'extrémité inférieure du marché du travail, et ils continueront sans doute de le faire dans l'avenir prévisible. A l'extrémité supérieure du marché

du travail, les migrants sont aussi de plus en plus demandés pour occuper des postes dans des secteurs de l'économie de haut niveau et fondés sur les connaissances, actuellement confrontés à une pénurie mondiale de compétences appropriées.

Culture, communications et curiosité

11. L'envergure grandissante des migrations internationales peut être attribuée aussi à des facteurs culturels. L'humanité a toujours été curieuse, désireuse de visiter d'autres lieux, de faire de nouvelles expériences et de découvrir d'autres cultures. Grâce à la mondialisation, de plus en plus de gens peuvent réaliser ces ambitions. Les réseaux de communication internationaux leur apportent les informations nécessaires pour se déplacer d'un endroit à l'autre. Les réseaux de transport internationaux rendent les déplacements à travers le monde plus rapides et moins onéreux. De plus, la croissance de réseaux sociaux mondiaux et des diasporas (qui sont le fruit de flux migratoires antérieurs), facilite l'établissement dans un autre pays et l'adaptation à une nouvelle société.

12. Un citoyen afghan, par exemple, qui décide d'émigrer, sera certain, qu'il aille à Dubaï, Karachi, Londres, New Delhi, Sydney ou Washington, de trouver une communauté de compatriotes qui le soutiendra. Bon nombre de pays, et l'Afghanistan est l'un d'eux, sont aujourd'hui caractérisés par une culture de migration, dans laquelle c'est devenu la norme, plutôt que l'exception, de partir à l'étranger à titre temporaire ou pour une longue durée..

Complexités de la mobilité des personnes

13. La mobilité des personnes ne prend pas seulement de l'ampleur, mais devient aussi plus complexe. Les migrants internationaux constituent un groupe de personnes très hétérogène. Alors que le nombre de migrants augmente, de même, les catégories juridiques et administratives dans lesquelles les rangent les gouvernements et les organisations internationales se multiplient.

14. Les personnes qui franchissent les frontières internationales sont diversement décrites comme ayant un statut régulier ou irrégulier, ou encore comme travailleurs qualifiés ou non qualifiés, résidents permanents ou migrants temporaires, sans parler des catégories supplémentaires telles que migrants étudiants, migrants en vue d'un regroupement familial, migrants en transit, requérants d'asile ou réfugiés. En principe, une politique migratoire cohérente et ambitieuse devrait prendre en compte les circonstances spécifiques de chacun de ces différents groupes.

15. En réalité, cependant, un migrant peut appartenir à une ou plusieurs de ces catégories en même temps. Il pourrait se trouver successivement dans une catégorie ou une autre au cours d'un déplacement migratoire ou chercher à être reclassé dans une autre catégorie, comme c'est le cas lorsqu'un migrant économique soumet une demande d'asile dans l'espoir d'obtenir les privilèges associés au statut de réfugié.

16. La distinction traditionnelle entre travailleurs qualifiés et non qualifiés est à certains égards sans utilité parce qu'elle ne reflète pas la complexité des migrations internationales. Par exemple, de nombreux pays sont actuellement très intéressés à recruter des migrants spécialistes en technologies et ingénierie de l'information, mais également à attirer des migrants capables de prodiguer des soins de qualité aux personnes âgées et aux enfants. Même s'ils ont des niveaux d'instruction différents, tous ces migrants pourraient être décrits comme des travailleurs essentiels à la société.

Différences régionales

17. Au cours de ses consultations, la Commission a pris une conscience aiguë des nombreuses différences régionales ou sous-régionales qui existent en matière de migrations internationales, ainsi que des contraintes qu'elles imposent lorsqu'il s'agit de formuler des politiques migratoires internationales.

18. Le type de migration prédominant varie considérablement d'une partie du monde à une autre. En Asie, par exemple, de nombreux migrants partent dans le cadre de contrats de travail temporaire, tandis que dans certaines parties des Amériques et de l'Afrique, la migration irrégulière est bien plus répandue. Les pays d'immigration traditionnels, tels que l'Australie, le Canada, la Nouvelle Zélande et les Etats-Unis, continuent d'accueillir des migrants qui pourront obtenir la résidence permanente et la citoyenneté, tandis que les pays du Moyen-Orient n'admettent généralement les migrants internationaux que pour des durées déterminées et sans perspective d'intégration. En Europe, la principale préoccupation des ces dernières années a été l'arrivée de requérants d'asile venus d'autres parties du monde, dont la plupart ne pouvaient prétendre au statut de réfugié.

19. Les Etats de l'ex-Union soviétique ont connu ces 15 dernières années une configuration particulièrement complexe de mobilité humaine, comprenant des migrations à l'intérieur, à destination et en provenance de la région, des mouvements volontaires ou forcés et des situations où les personnes elles-mêmes ne se déplaçaient pas mais où leur nationalité changeait. Incarnant cette complexité, une initiative intergouvernementale visant à traiter la question des migrations dans l'ex-Union soviétique a nécessité la création d'un vocabulaire particulier établissant de nouvelles catégories de migrants telles que « peuples anciennement déportés » (communautés qui avaient été déplacées de force sous le régime stalinien), « migrants pour raisons écologiques » (personnes contraintes à migrer par une catastrophe écologique) et « personnes relocalisées en dehors de leur volonté propre » (personnes contraintes de retourner dans leur pays de citoyenneté du fait de circonstances qui mettaient leur vie en danger).

20. Il existe aussi des différences importantes dans la capacité des Etats à formuler et appliquer des politiques migratoires. Ces différences sont généralement le reflet de la relative prospérité et de l'expérience historique des pays concernés. Il est évident que l'on ne peut guère s'attendre à ce que des pays ayant peu d'expérience dans le domaine des migrations internationales aient les mêmes capacités que ceux qui ont depuis longtemps des programmes d'immigration de grande envergure.

21. Le mandat de la Commission est d'établir le cadre pour la formulation d'une « réponse cohérente, globale et complète à la question des migrations internationales ». Conformément à son mandat, les conclusions et les recommandations présentées dans ce rapport s'adressent aux Etats et aux autres parties prenantes dans toutes les parties du monde, sans examiner en détail les questions et les situations régionales ou sous-régionales.

Liens entre politiques de développement, des droits humains et de la sécurité

22. Une dernière dimension de la complexité des migrations internationales réside dans leurs liens inextricables avec une série d'autres préoccupations mondiales, et dans la conscience grandissante de ces connexions qui existe au sein de la communauté internationale. Ainsi, ces dernières années ont vu une reconnaissance croissante de la nécessité de maximiser la contribution des migrants à la réduction de la pauvreté et au dé-

veloppement durable dans leurs pays d'origine. De plus, la Commission a constaté une prise de conscience accrue du fait que les questions de développement, de droits humains et de bonne gouvernance sont indissociables et qu'une approche intégrée de ces questions sera nécessaire si la communauté internationale veut intervenir sur les pressions qui incitent des gens à quitter leur pays d'origine.

23. Le lien entre migrations et sécurité est devenu davantage encore un sujet de préoccupation international. De récents incidents ayant comporté des violences de la part de migrants et de membres de minorités ont donné l'impression qu'il existe une étroite relation entre migration internationale et terrorisme international. La migration irrégulière, à une échelle qui semble s'accroître dans de nombreuses régions du monde, est considérée autant par des politiciens que par l'opinion publique comme une menace pour la souveraineté et la sûreté des Etats. Dans nombre de pays de destination, les sociétés d'accueil s'inquiètent de plus en plus de la présence de communautés de migrants, en particulier celles dont la culture leur est peu familière et qui viennent de parties du monde associées à l'extrémisme et à la violence.

24. Ce sont là des inquiétudes réelles et légitimes. Cependant, les liens entre migrations et sécurité devraient aussi être regardés de manière plus positive. Dans de nombreuses régions du monde, les migrations ont contribué à la sécurité et à la stabilité politique en réduisant les niveaux de pauvreté et le chômage, ainsi qu'en élargissant les expériences et les opportunités offertes à la population. Elles peuvent constituer une expérience qui offre des opportunités en permettant aux personnes de jouir d'un plus grand degré de sécurité. Des migrants et des exilés de retour au pays ont assumé un important rôle de leadership dans de nombreuses démocraties émergentes après des années de joug autoritaire.

25. La complexité des liens entre les migrations internationales et d'autres problématiques mondiales présente d'autres défis pour les dirigeants. Elle a aussi soulevé des questions importantes lors de la préparation du présent rapport. En tant qu'entité créée expressément pour examiner la question des migrations internationales, la Commission a axé ses conclusions et ses recommandations sur les politiques qui ont une portée relativement directe sur les mouvements transfrontaliers de personnes. Cela dit, la Commission est fermement convaincue que les politiques migratoires ont peu de chances de produire des résultats positifs si elles ne sont pas complétées par des politiques appropriées dans les nombreux autres domaines qui influent sur les migrations internationales ou sont influencés par elles. Bref, la question de la mobilité humaine ne peut pas être traitée isolément.

Intérêts et attitudes conflictuels

26. Un autre défi important auquel sont confrontés les dirigeants dans le domaine des migrations internationales réside dans la nature controversée et contradictoire de cette question. Depuis le début de ses travaux, en janvier 2004, la Commission a été impressionnée par l'immense intérêt et l'ampleur de la controverse que suscitent les migrations internationales. Les Etats du monde entier accordent une attention croissante au mouvement des personnes à travers leurs frontières et déploient de plus en plus de ressources dans ce domaine. Les questions liées aux migrations internationales sont discutées dans de nombreux forums nationaux, régionaux et internationaux et sont constamment à la une de nombreux médias. Et si les gouvernements demeurent les principaux intervenants en la matière, beaucoup d'autres parties prenantes

influentes cherchent à se faire entendre, en particulier le secteur des entreprises.

Marchés et Etats : le niveau mondial et le niveau local

27. Ces dernières années, une tension visible s'est développée, en matière de migrations internationales, entre les intérêts des Etats et ceux des marchés et du secteur des entreprises. Comme il a été indiqué précédemment, une des principales manifestations du processus de mondialisation est la facilité croissante avec laquelle les biens, les capitaux, les services, les informations et les idées traversent les frontières. Mais on ne peut en dire autant pour les personnes, dont les déplacements d'un pays à un autre sont toujours soumis à de nombreux contrôles officiels. Bien que ces contrôles concernent surtout les travailleurs migrants non qualifiés, même les professionnels hautement qualifiés et les employés de multinationales voient souvent leur changement de résidence entravé ou retardé par des politiques restrictives et par la lourdeur des formalités

28. Le secteur des entreprises est de plus en plus soucieux de résoudre ces problèmes. Les entreprises privées qui souhaitent accroître leur compétitivité et étendre leurs marchés ressentent la nécessité de recruter plus librement leurs employés, et cela dans le monde entier. S'il ne leur est pas possible de le faire, elles peuvent alors décider de délocaliser une partie ou la totalité de leur entreprise dans des pays où elles trouveront le personnel dont elles ont besoin.

29. Contrairement à l'approche toujours plus globale du secteur des entreprises, les préoccupations des Etats s'ancrent toujours principalement dans les politiques locales. Les gouvernements craignent souvent, s'ils facilitent l'entrée d'étrangers sur le marché national du travail, de réduire les possibilités d'emploi pour leurs citoyens, de contrarier l'opinion publique et de perdre le soutien de leurs électeurs. Même s'ils reconnaissent les avantages, pour l'économie, d'une approche plus libérale de la migration internationale, beaucoup de gouvernements craignent aussi que l'admission de ressortissants étrangers en plus grands nombres, même à titre temporaire, n'ait des conséquences négatives pour la stabilité de la société et, finalement, pour la sûreté de l'Etat.

Le discours public

30. La Commission considère que ces tensions entre les marchés et l'Etat, le secteur des entreprises et le gouvernement, les niveaux mondial et local, ainsi qu'entre l'intérêt national et le processus de mondialisation, sera, dans les années à venir un élément de plus en plus important du débat sur les migrations internationales. Ce sont là des tensions qu'il n'est pas forcément possible de résoudre, mais qu'il faut appréhender dans le cadre d'un débat posé, ouvert et objectif. Dans le contexte international actuel, cela représente un sérieux défi.

31. Dans toutes les parties du monde où la Commission s'est rendue, les migrations internationales sont en position élevée dans l'agenda public, politique et médiatique. Si les enjeux précis varient d'un endroit à un autre, l'importance de ce discours ne fait pas de doute.

32. Dans de nombreuses sociétés, les citoyens expriment des inquiétudes, à la fois légitimes et infondées, au sujet de l'arrivée de personnes originaires d'autres pays et d'autres cultures. Les médias du monde entier présentent constamment des histoires de migrants et de migrations, en s'attachant souvent aux aspects les plus sensationnels et les plus négatifs de la question. Les migrations sont une question politiquement ex-

plosive dans de nombreux pays, ayant semble-t-il joué un rôle important dans l'issue de plusieurs élections. Le discours sur les migrations est donc devenu fortement polarisé, que ce soit au niveau national, régional ou mondial et il n'y a guère de terrain d'entente entre les différentes parties concernées.

33. Cette situation ne doit pas surprendre ni consterner. Les migrations internationales constituent une problématique sensible, car elle soulève des questions complexes sur l'identité et les valeurs des individus, des foyers et des communautés,aussi bien que des sociétés dans leur ensemble. Les migrations internationales sont une question controversée car elles mettent en lumière des questions importantes touchant à l'identité nationale, à l'équité au niveau mondial, à la justice sociale et à l'universalité des droits humains. Les politiques migratoires internationales sont difficiles à formuler et à mettre en œuvre car elles touchent au mouvement d'êtres humains qui sont des acteurs résolus, prêts à faire des sacrifices et à prendre des risques pour réaliser leurs aspirations. Leurs défis sont radicalement différents de ceux que présente la gestion du mouvement d'objets inanimés, comme les capitaux, les biens ou les informations. Ces défis seront examinés dans les chapitres qui suivent.

CHAPITRE UN

Un monde de travail : les migrants sur un marché du travail globalisé

Femmes, hommes et enfants devraient pouvoir réaliser leur potentiel, subvenir à leurs besoins, exercer leurs droits et satisfaire leurs aspirations dans leur pays d'origine, et donc migrer par choix et non par nécessité. Les femmes et les hommes qui migrent et rejoignent le marché mondial du travail doivent pouvoir le faire légalement, en toute sécurité, et parce que les pays et les sociétés d'accueil les valorisent et ont besoin de leurs compétences.

1. Des changements capitaux se produisent dans l'économie mondiale. Les pays des différentes régions du monde deviennent de plus en plus intégrés et interdépendants, reliés par des flux rapides de capitaux, de biens, de services, d'informations et d'idées. L'accès au savoir est devenu un élément décisif de la compétitivité et de la réussite. Les entreprises du secteur privé deviennent de plus en plus mobiles et mondialisées. Selon le Fonds monétaire international (FMI), cette évolution permettra à l'économie mondiale d'enregistrer en 2005 une croissance supérieure à 4 %, générant des milliers de milliards de dollars de nouveaux revenus.

2. Cependant, ce bilan de performance économique ne se reflète pas encore dans la création de nouvelles possibilités d'emploi, surtout dans les pays en développement, où des jeunes en grands nombres arrivent sur le marché du travail. D'après les statistiques du Bureau international du travail (BIT) il y avait dans le monde en 2004 quelque 185 millions de chômeurs. Ces dix dernières années, seuls les pays industrialisés ont connu des taux de chômage en baisse. Dans toutes les autres régions du monde, ces taux sont demeurés stables ou ont augmenté.

3. Le chômage n'est pas le seul aspect de la crise actuelle de l'emploi. Selon le BIT, quelque 550 millions de travailleurs vivent avec moins d'un dollar US par jour, tandis que près de la moitié des 2,8 milliards de travailleurs du monde gagnent moins de deux dollars par jour. Dans certains pays en développement, la majorité des actifs travaillent dans le secteur informel de l'économie, où les salaires et les conditions de travail ne sont pas réglementés. Selon le Département d'Etat des Etats-Unis, entre 600 000 et 800 000 personnes par an sont victimes de la traite, rejoignant les 12 millions de personnes piégées dans des conditions de travail forcé. Selon le directeur général du BIT, « la crise mondiale de l'emploi met en péril la sécurité, le développement, les économies libérales et les sociétés ouvertes. Cela n'est pas une voie qui puisse être durablement suivie. »

4. La crise mondiale de l'emploi a aussi d'importantes incidences sur la durabilité des approches actuelles des migrations internationales. Parce qu'ils ne trouvent pas chez eux des moyens de subsistance suffisants, de plus en plus de femmes et d'hommes des pays en développement vont rechercher ailleurs des possibilités de travail. Si beaucoup continuent de se déplacer dans

les régions en développement, ils sont de plus en plus nombreux à migrer vers les pays plus prospères pour y trouver du travail. Selon les statistiques de l'ONU, entre 1980 et 2000, le nombre de migrants dans les pays développés a plus que doublé, passant de 48 à 110 millions, tandis qu'il est passé de 52 à 65 millions dans les pays en développement.

5. Une question cruciale dans les années à venir sera de savoir si un juste équilibre peut être trouvé entre l'offre et la demande de travailleurs migrants. En termes de demande, dans quelle mesure et à quelles conditions les pays les plus prospères seront-ils disposés à accueillir des travailleurs migrants en provenance d'autres parties du monde ? Pour ce qui est de l'offre, qu'est-il possible de faire pour procurer aux citoyens des pays en développement de meilleurs emplois et plus de sécurité chez eux, pour qu'ils ne se sentent pas contraints de migrer ? Le présent chapitre cherche à répondre à ces questions.

Écarts, disparités et migrations

Le nombre de personnes cherchant à migrer d'un pays ou d'un continent à un autre va augmenter dans les années à venir du fait des disparités du développement et de la démographie et des différences de qualité de la gouvernance. Les Etats et les autres acteurs doivent tenir compte de compte cette tendance dans la formulation des politiques migratoires.

6. La migration internationale est généralement une réponse à des écarts et à des disparités. Lorsque des gens décident de migrer, c'est normalement parce qu'ils veulent fuir les contraintes et l'insécurité rencontrées dans leurs pays d'origine et considèrent qu'il existe ailleurs des conditions et des perspectives meilleures. Dans le monde actuel, les principales forces motrices des migrations internationales relèvent des « 3D » : différences en matière de développement, de démographie et de démocratie. Selon la Commission, le nombre de personnes cherchant à migrer va continuer d'augmenter à l'avenir parce que ces écarts s'élargissent. Les politiques migratoires devront donc tenir dûment compte de cette tendance, en veillant à ce que les migrations d'ampleur accrue apportent de réels bénéfices aux pays d'origine, aux pays de destination et aux migrants eux-mêmes.

Disparités du développement

7. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la proportion de la population mondiale qui vit dans la pauvreté a baissé plus rapidement au cours des 50 dernières années qu'il ne l'avait fait au cours des 500 années antérieures. Pourtant, l'écart entre les niveaux de vie des pays prospères et des pays pauvres continue de se creuser. En 1975, le produit intérieur brut par habitant (PIB/h) des pays à revenu élevé était 41 fois plus grand que celui des pays à faible revenu et huit fois plus grand que celui des pays à moyen revenu. Aujourd'hui, le PIB/h des pays à revenu élevé représente 66 fois celui des pays à bas revenu et 14 fois celui des pays à revenu moyen.

8. Ces statistiques aident à comprendre pourquoi tant de gens, dans les pays à faible ou moyen revenu, souhaitent migrer vers des pays plus prospères et pourquoi les pays à revenu élevé, qui possèdent moins de 20 % de la main d'œuvre mondiale, accueillent maintenant plus de 60 % des migrants du monde. Les migrants qui passent d'une économie à faible revenu à une économie à revenu élevé parviennent souvent à gagner 20 à 30 fois plus que chez eux. Bien que le coût de la vie soit en général plus élevé dans les pays de destination, la plupart des migrants gagnent néanmoins suffisamment pour sub-

venir à leurs besoins et envoyer des fonds à leur famille et à leur communauté.

9. Les incitations à migrer semblent se renforcer. Dans de nombreux pays en développement, des réformes axées sur le marché ont renforcé la compétitivité de l'économie nationale, mais sans permettre de créer suffisamment d'emplois pour absorber le nombre croissant de personnes qui sont sur le marché du travail, en particulier celles qui n'ont pas fait d'études et n'ont pas de qualifications. De ce fait, de nombreux jeunes ont pour perspective le chômage de longue durée ou le sous-emploi.

10. Quelque 1,3 milliard de personnes, environ la moitié de la main d'œuvre des pays en développement, travaillent dans l'agriculture, généralement comme petits exploitants, confrontés à de multiples désavantages. Ils doivent faire face à la concurrence des agriculteurs subventionnés de parties du monde plus prospères. Les efforts pour commercialiser leurs produits et améliorer leur productivité sont souvent entravés par l'insuffisance des infrastructures matérielles et financières qui existent dans beaucoup de pays en développement. De plus en plus de petits paysans sont aussi confrontés aux problèmes de dégradation de l'environnement et d'appropriation de terres agricoles par des entreprises publiques ou privées.

11. On peut s'attendre à voir migrer de plus en plus de ces personnes, d'abord des zones rurales vers les zones urbaines, puis vers d'autres pays. Dans certains pays, en particulier en Asie, il semble probable que des politiques gouvernementales conçues pour faciliter la migration de leurs citoyens, afin de réduire les taux de chômage et d'augmenter le volume des transferts de fonds vers le pays, renforcent cette tendance.

12. La demande de main-d'œuvre migrante est forte. Dans de nombreux pays industrialisés, la compétitivité toujours accrue de l'économie mondiale soumet les employeurs du secteur public comme du secteur privé à des pressions pour comprimer les coûts et recourir plus massivement à l'emploi d'une main d'œuvre flexible et peu coûteuse – précisément celle que peuvent fournir les migrants, qu'ils soient arrivés de manière régulière ou irrégulière.

13. L'intensification de la migration des pays pauvres vers les pays plus riches ne se limite pas et ne se limitera pas aux travailleurs peu rémunérés. Les pays industrialisés sont actuellement confrontés à des pénuries de personnel dans des secteurs économiques de haute importance et basés sur le savoir, tels que la santé, l'éducation et les technologies de l'information. De plus en plus de gouvernements et d'employeurs, n'arrivant pas à recruter, former ou retenir dans leur pays le personnel qui leur est nécessaire, se tournent vers le marché du travail mondial pour répondre à leurs besoins de ressources humaines. Les multinationales veulent pouvoir déplacer leur personnel d'un pays à un autre pour tirer le meilleur profit de leurs cadres, attendant des gouvernements qu'ils facilitent ce processus.

Écarts démographiques

14. Le potentiel de croissance de l'échelle des migrations des pays pauvres vers les pays riches est renforce par les écarts démographiques. Beaucoup des pays les plus prospères du monde ont maintenant des niveaux de fertilité inférieurs au taux de remplacement de 2,12 par femme. Leur population diminue et vieillit, situation qui met en péril leur capacité de maintenir les niveaux de croissance économique actuels ainsi que les régimes de retraite et de sécurité sociale. Par contre, pratiquement tout l'accroissement de la population mondiale se produit dans les pays en développement. Selon la Division de la popula-

tion des Nations Unies, les taux de fertilité estimés pour la période 2000–2005 vont de 1,4 seulement en Europe et 2,5 en Amérique Latine et Caraïbes,à 3,8 dans les pays arabes et 5,4 en Afrique subsaharienne.

15. Selon les statistiques de la Banque mondiale, la main d'œuvre mondiale devrait passer de 3,0 à 3,4 milliards entre 2001 et 2010, soit une augmentation moyenne de 40 millions par an. Sur cet accroissement annuel, 38 millions viendront des pays en développement et seulement deux millions des pays à revenu élevé. Sur la base des tendances actuelles, d'ici à la fin de cette décennie, quelque 86 % de la population active mondiale viendra des pays en développement. Si les pays industrialisés ont besoin de travailleurs pour compenser leur baisse démographique, s'occuper de leurs personnes âgées toujours plus nombreuses et soutenir leurs régimes de retraite, il ne leur sera pas difficile de combler ces pénuries par le recrutement de travailleurs migrants.

Démographie africaine

La population de l'Afrique sub-saharienne s'est accrue plus rapidement que celle de toute autre région au cours des 40 dernières années. En raison de ses niveaux de fertilité relativement élevés, cette région semble devoir être la principale source de croissance de la population mondiale dans les 20 prochaines années, même si la pandémie du VIH/SIDA a réduit l'espérance de vie gagnée durant les précédentes décennies. Selon les statistiques de l'ONU, la population totale de l'Afrique devrait passer de 794 millions en 2000 à 1,1 milliard en 2025.

Démocratie et gouvernance

16. Même si les variables de développement et démographiques devraient jouer un rôle important dans la détermination de l'offre et de la demande futures de travailleurs migrants, les disparités dans les domaines de la démocratie, de la gouvernance, des droits de l'homme et de la sécurité des personnes doivent aussi être prises en considération. Bon nombre d'Etats qui ont un chômage important, des revenus faibles et des taux de croissance démographique élevés sont aussi des pays où le processus démocratique est fragile, où l'Etat de droit est défaillant et où l'administration publique est inefficace.

17. En migrant, des personnes en situation de précarité économique et politique peuvent se prémunir et protéger leur famille contre les fluctuations du marché, les crises politiques, les conflits armés et d'autres dangers. Dans les cas les plus graves, des personnes confrontées de tels désastres peuvent se sentir contraintes de chercher asile dans un autre pays, une forme de migration dictée essentiellement par la nécessité et n'impliquant guère ou pas de choix.

18. La Commission a été impressionnée par l'impact que les révolutions de ces dernières années dans les domaines des droits de l'homme et des communications de masse exercent sur les populations, et en particulier la jeune génération. Les citoyens d'aujourd'hui veulent bénéficier d'une bonne formation et trouver un emploi décent, mais ils souhaitent aussi avoir la possibilité d'exprimer leur opinion, de participer au débat politique, de remettre en question des cultures conservatrices et de se libérer des contraintes sociales. S'ils ne peuvent satisfaire ces aspirations dans leur pays, ils chercheront à entrer sur le marché du travail dans des sociétés où de telles perspectives sont possibles.

Femmes migrantes

19. Les femmes constituaient en 2000 un peu moins de la moitié des migrants internationaux et un peu plus de la moitié de ceux vivant dans les régions développées. De plus en plus de femmes entrent sur le marché mondial du travail et

il y en a de plus en plus qui migrent seules. En effet, elles sont souvent les principaux soutiens des familles qu'elles laissent derrière elles.

20. Ces tendances vont persister dans les prochaines années, notamment à cause de la demande accrue des pays industrialisés dans les secteurs traditionnellement féminins, tels que le travail domestique, les soins de santé et soins aux personnes, le nettoyage, les divertissements et l'industrie du sexe, ainsi que dans le commerce de détail et la production à forte intensité de travail. Les attitudes négatives dans les pays d'origine envers les femmes divorcées, célibataires, sans enfants ou veuves, ainsi qu'un meilleur accès à l'éducation et une plus grande conscience de leurs droits, inciteront aussi des femmes, quel que soit leur niveau d'éducation, à rechercher à l'étranger du travail et de nouvelles expériences.

Femmes migrantes

Malgré l'idée reçue selon laquelle la majorité des migrants sont des hommes, les derniers chiffres de l'ONU indiquent que près de la moitié des migrants et réfugiés du monde sont maintenant des femmes. En 2000, le nombre de femmes migrantes a dépassé le nombre d'hommes migrants en Amérique latine et Caraïbes, en Amérique du nord, en Océanie, en Europe et en ex-Union soviétique. En Afrique et en Asie, par contre, les hommes migrants étaient la majorité.

Vers une libéralisation du marché mondial du travail ?

Les Etats et autres acteurs concernés devraient rechercher des approches plus réalistes et flexibles des migrations internationales, fondées sur la reconnaissance de la capacité des travailleurs migrants à combler certaines pénuries sur le marché mondial du travail.

21. Une convergence d'intérêts entre pays riches et pays pauvres semble se dégager. Plus schématiquement, les premiers voient se réduire leur population en âge de travailler tandis que les seconds en ont plus qu'il ne leur en faut. La logique voudrait que cette situation ait pour résultat l'autorisation à plus grande échelle de la migration de travailleurs des pays en développement vers les pays à revenu élevé. Or, tel n'est pas le cas actuellement. Les migrations actuelles des régions pauvres vers les régions plus riches sont en grande partie de nature irrégulière.

22. La notion de « marché mondial du travail » est en quelque sorte un terme inapproprié. Le processus de mondialisation est caractérisé par une liberté grandissante des mouvements transnationaux de capitaux, de biens, de services et d'informations. On ne peut en dire autant pour les personnes. Certains groupes de travailleurs, tels que les spécialistes des technologies de l'information, les professeurs, les professionnels de la santé et les enseignants, sans parler des footballeurs et autres vedettes sportives, ont sans doute des possibilités de rechercher de l'emploi sur un marché mondial, mais pour la majorité des gens et dans la plupart des régions du monde, ce sont les marchés du travail nationaux qui dominent et les possibilités de chercher du travail dans d'autres pays demeurent faibles.

Le point de vue des employeurs

23. Les restrictions imposées par les Etats au recrutement et à la relocalisation d'une main-d'œuvre étrangère engendrent une frustration grandissante chez les employeurs. Dans une grande partie du secteur privé, ces contrôles sont considérés comme une contrainte limitant la productivité et l'expansion des marchés. Quant aux représentants du secteur public ils se plaignent de ne pouvoir offrir les services attendus d'eux parce qu'ils n'ont pas la possibilité de

répondre aux pénuries du marché du travail en accueillant des travailleurs migrants autorisés. Confrontés aux rigidités du marché mondial du travail, certains employeurs optent pour des stratégies alternatives, telles que le transfert de leur entreprise, en totalité ou en partie, dans des pays où existe une offre de main d'œuvre appropriés à des prix attractifs ou la sous-traitance à de petites entreprises disposées à engager des travailleurs migrants non autorisés.

24. Les stratégies d'externalisation et délocalisation promettent d'apporter des bénéfices substantiels à l'économie mondiale et aux pays en mesure d'offrir de telles facilités, mais elles ne résoudront pas les pénuries de travailleurs et de qualifications dans les pays industrialisés. Compte tenu des coûts du déplacement, elles risquent peu de devenir des options viables pour les entreprises familiales ou de petite envergure. Elles ne représentent pas non plus une solution pratique pour les nombreux employeurs, du secteur privé ou du secteur public, qui ont besoin d'une proximité physique avec leurs clients. Par exemple, relativement peu de personnes âgées vivant en Europe ou au Japon et nécessitant des soins souhaiteraient s'installer dans une maison de retraite en Afrique du Nord ou en Indochine. En fait, il semble probable que de plus en plus de professionnels des soins originaires de pays en développement migrent vers les pays industrialisés pour aider à domicile les personnes âgées.

Alternatives à la migration

25. En réponse aux situations décrites ci-dessus, certains acteurs concernés, y compris le secteur privé, réclament une attitude plus libérale face au travail migrant international, une approche qui permettrait aux travailleurs de se déplacer plus librement des pays pauvres vers les régions plus prospères. Une telle approche, fait-on valoir, générerait d'énormes bénéfices pour les pays en développement, sous la forme de transferts de fonds plus élevés, d'investissements des diasporas et de transfert de connaissances. Simultanément, elle aiderait les pays industrialisés à relever les défis économiques et sociaux que représentent le vieillissement et la diminution de leur population, créant ainsi une situation « gagnant-gagnant ».

26. Il y a diverses raisons pour lesquelles cette approche ne se révèle pas acceptable pour tous les Etats. En premier lieu, l'importation de main d'œuvre à un moment donné ou pour une courte durée ne constituerait pas une solution efficace au défi démographique auquel sont confrontés de nombreux Etats, car les migrants eux-mêmes vieillissent et deviennent finalement économiquement inactifs. Le recrutement continu de travailleurs migrants serait nécessaire pour éviter un tel scénario.

27. En second lieu, de nombreux pays dont la population vieillit et diminue comptent aussi des nombres considérables de personnes (notamment parmi les migrants et les minorités) exposées à un chômage de longue durée, ainsi que de nombreuses femmes qui se sont retirées du marché du travail ou qui, pour diverses raisons, n'y ont jamais participé. L'accroissement de l'intégration de ces personnes à la population active représente une politique alternative ou complémentaire à une immigration accrue, de même que l'introduction d'autres mesures telles que le relèvement de l'âge de la retraite, la réduction des prestations de retraite ou l'adoption de technologies demandant moins de main-d'œuvre. Le recours aux migrants ne constitue qu'une option parmi d'autres.

28. En troisième lieu, les politiques migratoires ne sont pas régies seulement par les lois de l'économie ou de la démographie. Nombreux sont encore les Etats et les sociétés qui s'inquiètent de l'idée d'une immigration à grande échelle et

continue, en particulier si les nouveaux arrivants ont des origines ethniques, culturelles ou religieuses différentes de la majorité des citoyens. Le recours à grande échelle aux travailleurs migrants ne sera pas promu par les gouvernements s'il est perçu comme un menace pour la cohésion sociale ou le succès électoral.

29. Finalement, certains des Etats industrialisés ont comblé une partie de leurs besoins de main-d'œuvre supplémentaire (surtout la main d'œuvre peu rémunérée et flexible pouvant être déployée pour occuper les emplois que rejette la population locale) en fermant les yeux sur l'embauche de migrants ayant un statut irrégulier. En effet, la récente augmentation des migrations irrégulières et leur tolérance partielle par les Etats, ainsi que l'introduction de programmes périodiques de régularisation des travailleurs non autorisés, peuvent être considérés, à certains égards, comme une libéralisation de facto du marché mondial du travail. La Commission souligne sa préoccupation à propos de cette situation et rappelle aux États qu'il est dans leur intérêt de veiller à ce que leur demande de main-d'œuvre étrangère soit satisfaite d'une manière autorisée et organisée.

Programmes de migration permanente ou temporaire

Les Etats et le secteur privé devraient envisager l'option d'une mise en place de programmes de migration temporaire judicieusement conçus pour répondre aux besoins économiques des pays d'origine et de destination.

30. Le monde tirerait des profits substantiels d'une libéralisation bien régulée du marché mondial du travail. Une telle approche contribuerait à la croissance de l'économie mondiale et permettrait à la communauté internationale de réaliser un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de travail migrant. Elle assurerait aux citoyens des pays du Sud un meilleur accès aux marchés du travail du Nord et leur permettrait de contribuer au développement de leur propre pays. Elle aiderait les pays industrialisés à relever leur défi démographique émergent et permettrait aux employeurs d'engager les travailleurs dont ils ont besoin. Une libéralisation bien régulée du marché du travail mondial serait également préférable à la situation actuelle où les pénuries sur le marché du travail sont en partie comblées par l'immigration irrégulière et le travail au noir.

Pays traditionnels d'immigration

31. Il est cependant nécessaire d'examiner quelle forme pourraient prendre de telles migrations régulées. Il semble certain que les pays traditionnels d'immigration tels que l'Australie, le Canada, les Etats-Unis et la Nouvelle Zélande, maintiendront leur tradition d'accorder des droits permanents de résidence et une prompte naturalisation aux personnes qui sollicitent l'admission, que ce soit pour des raisons humanitaires, de compétences ou de regroupement familial. La Commission approuve de tels programmes, reconnaissant la contribution qu'ils apportent à la croissance économique des pays de destination et le rôle qu'ils jouent en répondant aux besoins économiques, sociaux et de protection des migrants concernés. Elle estime aussi que ces programmes assurent un contexte favorable à l'intégration des migrants dans la société.

32. Les programmes de migration permanente ont cependant leurs limites. En premier lieu, l'opinion publique et politique de nombreux pays industrialisés est actuellement hésitante devant la perspective d'une immigration accrue, et cette frilosité risque de se révéler particulièrement forte en ce qui concerne les programmes de migra-

tion permanente. En second lieu, comme on le verra plus en détail au chapitre suivant, les pays en développement s'attendent à retirer plus de profit de la migration temporaire ou circulaire de leurs citoyens que de leur départ permanent.

Migration depuis les Philippines
Le travail à l'étranger représente aujourd'hui une part essentielle de l'économie des Philippines. Fin 2003, plus de 7,7 millions de Philippins vivaient à l'étranger, de façon temporaire ou permanente. En 2004, ces migrants ont envoyé au moins 8,5 milliards de dollars sous forme de transferts de fonds à leur pays.

Conception de programmes efficaces de migration temporaire

33. Il serait utile que pays d'origine et pays de destination amorcent un dialogue sur la mise en place de nouveaux programmes de migration temporaire de travailleurs qui permettraient aux citoyens des premiers de travailler dans les seconds durant une période déterminée et selon des conditions convenues. La Commission est pleinement consciente, en faisant cette recommandation, des réserves qui ont été exprimées à propos de tels programmes, à savoir : le risque de créer une catégorie de travailleurs de seconde classe, les conséquences négatives que comporte la séparation des travailleurs migrants et de leur famille, ; le risque de voir des migrants temporaires chercher à rester dans le pays où ils travaillent alors que le moment de retourner chez eux est arrivé et la possibilité que des employeurs continuent d'employer des migrants non autorisés qui sont prêts à accepter des salaires et conditions inférieurs.

34. Plutôt que de rejeter les programmes de migration temporaire en raison des difficultés liées à leur mise en place, les Etats, employeurs, syndicats et autres acteurs concernés devraient concentrer leur attention sur la conception efficace de telles initiatives. Des efforts particuliers doivent être faits pour tirer profit des connaissances de pays tels que les Philippines, qui ont une grande expérience de l'apport massif de migrants temporaires sur le marché mondial du travail. Les questions suivantes, en particulier, doivent être examinées avec soin :

- informer les migrants temporaires de leurs droits et de leurs conditions d'emploi avant leur départ du pays d'origine, et notamment de leur obligation de retourner dans ce pays une fois leur contrat arrivé à expiration ;
- veiller à ce que les migrants reçoivent le même traitement que les nationaux en matière de rémunération, d'horaires de travail, de soins de santé et d'autres droits à prestations;
- autoriser les migrants temporaires à changer d'emploi pendant la durée de leur permis de travail, ceci devant leur permettre de s'adapter aux fluctuations du marché du travail et de ne pas dépendre d'employeurs peu scrupuleux ;
- offrir aux femmes l'égalité d'accès aux programmes de migration temporaire de main d'œuvre ;
- suivre la mise en œuvre des permis de travail et contrats accordés aux migrants temporaires, en vue de mettre sur liste rouge les pays et les employeurs qui ne respectent pas les dispositions de ces documents ;
- poursuivre en justice les employeurs qui engagent des travailleurs migrants sans permis de travail en cours de validité et permettre le rapatriement des migrants qui continuent de travailler après l'expiration de leur permis ;
- soumettre à licence et réglementer les activités des recruteurs de travailleurs migrants temporaires ;
- accorder aux migrants temporaires des visas qui leur permettront de voyager aisément en-

tre le pays où ils travaillent et leur pays d'origine, pour les aider à rester en contact avec leur famille et leur communauté ;

- soutenir la réintégration des migrants temporaires dans leur pays lorsque leur période d'emploi est arrivée à expiration et qu'ils doivent rentrer dans leur pays d'origine.

Transfert des droits à des prestations de retraite et à la sécurité sociale

35. Un autre point à considérer en rapport avec les programmes de migration temporaire de main d'œuvre concerne le transfert des droits à des prestations de retraite et à la sécurité sociale. D'après les recherches effectuées pour la Commission, la majorité des migrants rencontrent des obstacles majeurs en ce qui concerne la transférabilité de leurs droits à des prestations de retraite et pour soins de santé. Moins de 25 % des migrants internationaux travaillent dans des pays liés par des accords bilatéraux ou multilatéraux sur la sécurité sociale. De plus, ces accords n'offrent pas forcément la transférabilité des droits à prestations pour soins de santé

36. Cette situation entraîne un certain nombre de conséquences négatives. Les travailleurs migrants temporaires qui cotisent pour les régimes de retraite et de sécurité sociale sans pouvoir en bénéficier à leur retour au pays seront fortement tentés de travailler dans le secteur informel de l'économie, où leurs salaires ne sont pas soumis à ces déductions. C'est aussi une contre-incitation à rentrer dans leur pays une fois leur période de travail arrivée à expiration. Inversement, les migrants temporaires qui pourront accéder à ces prestations dans leur pays d'origine seront bien placés, en rentrant chez eux, pour y avoir un niveau de vie décent et investir dans leur propre société.

37. Gouvernements, employeurs et syndicats devraient examiner cette question de façon plus approfondie. Afin de progresser plus rapidement, pays d'origine et pays de destination devraient entamer des concertations bilatérales à ce sujet, en veillant à aborder les dispositions relatives aux droits à prestations de santé et de retraite. Dans le même temps, il est nécessaire de renforcer l'information sur cette question, afin de parvenir à une meilleure compréhension des options possibles et de mesurer leur impact sur les décisions individuelles en matière de migration et de retour au pays.

Mouvement des prestataires de services

Les négociations du mode 4 de l'AGCS sur le mouvement des prestataires de services devraient être amenées à une conclusion heureuse. En raison des liens qui existent entre le commerce international et les migrations internationales, des efforts plus conséquents devraient être faits pour encourager un dialogue entre responsables et experts traitant de ces deux questions.

38. Le discours récent sur l'avenir de la migration de travailleurs révèle un intérêt considérable pour les négociations du mode 4 de l'AGCS. L'Accord général sur le commerce et les services (AGCS) est un accord-cadre multilatéral s'appliquant à tous les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cet accord comprend des règles voulant que les Etats s'engagent à ouvrir certains secteurs de services à des prestataires étrangers. Le mode 4 de l'AGCS concerne la fourniture de services par un citoyen d'un État membre de l'OMC sur le territoire d'un autre État membre.

39. Les négociations du mode 4 de l'AGCS ont engendré diverses attentes, l'une d'elles étant que cet accord représente une première étape vers la

libéralisation du marché du travail. Selon les tenants de ce point de vue, l'accord pourrait, en définitive, ouvrir aux travailleurs professionnels et semi-qualifiés des pays en développement, l'accès à des possibilités d'emploi dans les pays industrialisés. Les pays en développement ont cherché à parvenir à ce résultat durant le cycle de négociations commerciales de Doha, tandis que les pays industrialisés ont concentré leurs efforts sur la libéralisation d'un autre élément de l'accord (le mode 3 du commerce des services) afin que leurs banques, compagnies d'assurances et autres prestataires de services puissent plus facilement implanter des filiales et vendre des services aux consommateurs dans les pays en développement.

40. Ces négociations n'ont sans doute pas eu un impact immédiat sur les politiques migratoires internationales. Le mode 4 de l'AGCS concerne expressément les « prestataires de services », lesquels ne représentent qu'un faible pourcentage des personnes qui franchissent les frontières nationales pour des motifs de travail. Les Etats les plus prospères ne désirent manifestement pas que la question de la fourniture de services soit associée aux questions plus larges de la migration de travailleurs.

41. La Commission encourage la poursuite des négociations du mode 4 de l'AGCS. Les services représentent aujourd'hui 70 % du PIB des pays industrialisés et la croissance du commerce international des services promet l'apport de bénéfices substantiels à l'économie mondiale. Les arrangements qui sont pris pour le mouvement des prestataires de services pourront aider à établir des principes ou des ententes pertinents pour le débat sur la question plus large de la migration de travailleurs. Soucieuse de faire en sorte que la communauté internationale reconnaisse les liens étroits qui existent entre les migrations et d'autres problématiques mondiales, la Commission apprécie les efforts récents pour promouvoir un dialogue sur le mode 4 de l'AGCS, réunissant ceux qui travaillent dans le domaine des migrations internationales et ceux qui se spécialisent dans le commerce international. Les attentes que peut susciter ce processus doivent cependant demeurer modestes, sachant que de nombreux Etats restent circonspects en ce qui concerne la libéralisation du marché mondial du travail.

Mobilité du personnel hautement qualifié

Gouvernements et employeurs devraient examiner conjointement les obstacles actuels à la mobilité du personnel hautement qualifié, en vue de supprimer ceux qui entravent inutilement la compétitivité économique.

42. Les entreprises privées ont depuis longtemps reconnu l'importance du développement et du déploiement de talents du monde entier. Cependant, les décideurs politiques au sein des gouvernements ont dû tenir compte d'autres priorités et ont eu tendance à adopter une attitude ambiguë envers les mouvements du personnel hautement qualifié. Délibérément ou non, des obstacles importants au recrutement et à la relocalisation du personnel étranger ont été érigés.

43. Cette question prend une importance grandissante. Les dix plus grandes entreprises du monde emploient aujourd'hui plus de trois millions de personnes et adoptent de plus en plus un mode de pensée global en ce qui concerne le recrutement, la recherche, la production et les ventes. Dans ce contexte, la nationalité d'un employé n'est pertinente que dans la mesure où elle permet à cette personne d'être envoyée dans un pays où ses compétences sont recherchées ou l'en empêche.

44. Le personnel hautement qualifié apporte une contribution importante à la compétitivité des entreprises et à l'expansion de l'économie mondiale, de sorte qu'il est nécessaire de faciliter sa mobilité. C'est un souci légitime des Etats de protéger leurs citoyens contre la concurrence déloyale d'étrangers et il est évident qu'ils continueront à agir sur cette base. Cela étant, les gouvernements et le secteur privé devraient examiner conjointement les entraves existantes à la mobilité professionnelle, en vue d'éliminer celles qui empêchent les entreprises de déployer les bonnes personnes au bon endroit et au bon moment.

Créer des emplois et des moyens de subsistance dans les pays d'origine

De plus grands efforts devraient être faits pour créer des emplois et des moyens de subsistance durables dans les pays en développement, afin que les citoyens de ces pays ne se sentent pas contraints de migrer. Pays en développement et pays industrialisés devraient poursuivre des politiques économiques et mettre en œuvre les engagements qui permettront d'atteindre cet objectif.

45. Il a été avancé dans ce chapitre que des programmes de migration permanente ou temporaire contribueraient à créer un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de travailleurs migrants. Il est cependant évident que de tels programmes ne constituent pas une réponse efficace à la crise mondiale de l'emploi. Dans les conditions existantes le nombre de personnes cherchant à émigrer des pays pauvres continuera d'excéder la demande de leurs services dans des pays plus prospères.

46. La Commission ne sous-estime pas le défi que constitue la création d'emplois décents et de moyens de subsistance durables pour les populations des pays pauvres. Par ailleurs, elle ne considère pas que ce défi relève directement de son mandat. Néanmoins, elle manquerait à ses devoirs si elle n'évoquait pas ce problème vu ses énormes implications pour l'avenir des migrations internationales. Il est nécessaire et urgent que des politiques efficaces soient mises en place pour fournir des emplois et des possibilités d'études, de formation et d'investissement aux femmes et aux hommes des pays en développement. Les politiques de migration ne pourront pas à elles seules remédier aux pressions qui amènent les gens à chercher du travail au-delà des frontières de leur propre pays.

Étapes vers le développement

47. La création d'emplois et de moyens de subsistance dans les pays à faible revenu doit être considérée comme une responsabilité partagée, les pays d'origine et de destination agissant comme partenaires égaux partageant droits et responsabilités dans un effort commun pour relever le défi du développement. Une étape de ce processus doit amener les pays d'origine à assumer leur responsabilité concernant le bien-être de leurs citoyens, en créant les conditions dans lesquelles ceux-ci pourront subvenir à leurs besoins, exercer leurs droits humains, réaliser leur potentiel et satisfaire leurs aspirations dans leur propre pays. Tel n'est pas le cas actuellement. D'après la Banque mondiale, des pays en développement ayant collectivement une population de quelque deux milliards d'habitants sont de plus en plus à la traîne dans leur quête de développement et risquent d'être marginalisés dans l'économie mondiale, hormis comme source de migrants.

48. Il serait fallacieux de soutenir que tous les pays ont le même potentiel de développement. Du fait de leur situation géographique, de leurs

ressources naturelles, de leur histoire et de leurs traditions culturelles, certains pays sont mieux placés que d'autres pour développer une économie dynamique et compétitive. Cependant, un autre facteur décisif de réussite est la nature des politiques menées par les Etats. A cet égard, l'histoire de ces dernières années nous apprend que les pays qui investissent dans les qualifications et les capacités de leurs citoyens, qui pratiquent une économie ouverte, qui ont un système financier sain, un climat favorable à l'investissement et une administration honnête sont mieux en mesure de saisir les opportunités engendrées par la mondialisation que les pays ne possédant pas ces caractéristiques.

Le développement au Maroc
Le Maroc est un exemple de pays qui a accompli récemment des progrès significatifs dans son développement économique et social. D'après la Banque mondiale, le produit national brut par habitant du Maroc a plus que doublé depuis les années 1970, passant de 550 $ à $ 1190 $ par an. L'espérance de vie moyenne est passée de 55 ans en 1970 à 68 ans en 2001, tandis que le nombre moyen de naissances par femme tombait de 6,3 à 2,8 au cours de la même période.

49. Une deuxième étape doit être que les pays prospères – en particulier ceux qui s'inquiètent du nombre de personnes qui arrivent sur leur territoire de façon irrégulière – reconnaissent les incidences de leurs politiques sur les dynamiques migratoires internationales. Il y a, par exemple, un consensus grandissant pour considérer qu'une réforme du commerce aurait un plus grand impact sur le bien-être des personnes vivant dans les pays à faible revenu que tout accroissement de l'aide que ceux-ci reçoivent.

50. Les pays riches du monde dépensent plus de 300 milliards $ par an en subventions agricoles, ce qui représente plus de six fois le montant de l'aide qu'ils envoient à l'étranger. En abaissant les prix mondiaux des produits agricoles, ces subventions font qu'il est plus difficile pour les petits paysans de rester sur leurs terres, ce qui contribue aux migrations à l'intérieur ou en provenance des pays en développement. Le commerce a un rôle important à jouer dans la promotion du développement, la réduction de la pauvreté et la création de moyens de subsistance durables, et les participants aux négociations du cycle de Doha doivent chercher à maximiser les améliorations du bien-être qu'engendre le système de commerce multilatéral.

51. En troisième lieu, il est essentiel que tous les membres de la communauté internationale s'acquittent des engagements qu'ils ont déjà pris en matière de développement et de création d'emplois dans les pays à faible revenu. La Déclaration du Millénaire de l'an 2000, par exemple, affirme que les Etats formuleront et appliqueront « des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile » et s'efforceront d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, lesquels comprennent, notamment, la réduction de moitié de la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, la suppression des inégalités entre filles et garçons dans les études primaires et secondaires et l'accès des pays en développement aux nouvelles technologies de l'information et des communications.

52. En adoptant le Consensus de Monterrey, en 2002, les Etats étaient résolus à « éliminer la pauvreté, améliorer la situation sociale et élever le niveau de vie » ainsi qu'à poursuivre des « politiques d'intervention directe sur le marché du travail […] pouvant contribuer à la création d'emplois et à l'amélioration des conditions de travail. » Plus récemment, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

(NEPAD), une initiative des Etats africains soutenue par l'Union européenne (UE) et les pays du G8, s'est engagé à « renforcer et retenir [sur le continent] les capacités humaines nécessaires au développement de l'Afrique » ainsi qu'à promouvoir la « croissance économique, le développement et l'augmentation des emplois ». Pour la formulation de politiques migratoires cohérentes, il est indispensable de réduire l'écart entre ces engagements et leur mise en œuvre.

CHAPITRE DEUX

Migrations et développement: réaliser le potentiel de la mobilité des personnes

Le rôle que jouent les migrants dans la promotion du développement et la lutte contre la pauvreté dans leur pays d'origine, ainsi que la contribution qu'ils apportent à la prospérité du pays de destination, doivent être reconnus et soutenus. Les migrations internationales doivent devenir partie intégrante des stratégies de croissance économiques nationales, régionales et mondiales, tant dans le monde développé que dans le monde en développement.

1. Les questions de migrations internationales, de croissance économique et de développement sont reliées de diverses manières. En premier lieu, comme il a été expliqué au précédent chapitre, les déficits de développement, en particulier le manque d'emplois et de moyens de subsistance durables, sont parmi les raisons les plus importantes pour lesquelles des gens émigrent de leur pays. En deuxième lieu, les migrations internationales contribuent au développement des pays de destination en comblant les pénuries de personnel, en fournissant des qualifications essentielles et en apportant un dynamisme social, culturel et intellectuel aux sociétés dans lesquelles les migrants s'établissent. Un troisième lien, sur lequel sera centré ce chapitre, est l'impact qu'ont les migrations sur la croissance, le développement et la réduction de la pauvreté dans les pays d'origine.

2. Les migrants apportent une contribution économique, politique, sociale et culturelle précieuse aux sociétés qu'ils laissent derrière eux. Les fonds qu'ils chez eux jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté dans les pays d'origine et peuvent aussi soutenir le processus de développement si les gouvernements de ces pays assurent un environnement favorable à la croissance économique. Les migrations aident à limiter le niveau de chômage et de sous-emploi dans les pays où l'offre de main d'œuvre est excédentaire. Les migrants et les associations des diasporas effectuent des investissements financiers et autres dans leurs pays d'origine, renforçant l'économie, apportant de nouvelles idées et améliorant la compréhension entre pays d'origine et de destination. Lorsque les migrants retournent chez eux, temporairement ou durablement, ils amènent de nouvelles compétences, de nouvelles expériences et de nouveaux contacts, qui sont des atouts vitaux dans une économie mondiale, toujours plus fondée sur le savoir.

3. Cependant, les migrations signifient aussi le départ des citoyens les plus brillants d'un pays, les plus entreprenants et ayant le plus haut niveau d'études. Ceci prive l'Etat de revenus et empêche les pays d'origine de profiter d'un retour rapide sur l'investissement consacré à l'éducation et à la formation de ces personnes. Ce qui est le plus grave, lorsqu'il s'agit du départ de professionnels des secteurs de la santé et de l'éducation, la migration peut compromettre la fourniture et la qualité de services essentiels.

4. Le défi, aujourd'hui, consiste à formuler des politiques qui maximisent les effets positifs des migrations sur les pays d'origine tout en limitant leurs conséquences négatives. Pour atteindre cet objectif, les migrations doivent s'inscrire dans des stratégies de développement nationales, régionales et mondiales. La Commission s'inquiète de ce que les migrations ne soient généralement pas considérées comme partie intégrante de l'agenda du développement et que les récentes initiatives de développement ne tiennent pas toujours compte des migrations internationales. Elle constate aussi que de nombreux pays en développement n'ont pas la capacité de forger ce lien entre migrations et développement. Il est dans l'intérêt de tous les Etats qu'une approche différente soit adoptée. Les pays en développement doivent s'adapter aux réalités d'une économie mondiale concurrentielle et des politiques migratoires cohérentes font partie intégrante de ce processus.

Migration de professionnels

Des relations de coopération entre les pays riches en main-d'œuvre et pauvres en main-d'œuvre sont nécessaires pour promouvoir la formation de capital humain et le développement d'un vivier mondial de professionnels qualifiés. Une rémunération, des conditions de travail et des perspectives de carrière convenables pour retenir le personnel clé doivent faire partie intégrante de ces stratégies.

5. En réponse aux débouchés offerts par un marché du travail qui se mondialise, de plus en plus de personnes possédant des compétences professionnelles se déplacent pour aller travailler à l'étranger, aussi bien entre pays en développement que des pays pauvres vers des parties du monde plus riches. Pour les personnes concernées, la migration internationale représente une possibilité d'ascension sociale, un effort pour réaliser leur potentiel, accroître leur revenu, améliorer leur niveau de vie et parfaire leurs connaissances.

6. Tous les Etats devraient consacrer des investissements substantiels à l'éducation et à la formation de leurs citoyens afin d'accroître la compétitivité de leur économie. Si celle-ci n'est pas en mesure d'absorber toutes les personnes qui ont acquis des compétences professionnelles, ces personnes pourront contribuer au développement de leur pays en migrant, en envoyant des fonds chez eux, en retournant temporairement ou durablement dans leur pays d'origine et en rapportant les connaissances acquises à l'étranger. Comme il a été préconisé au premier chapitre, les programmes de migration temporaire de main d'œuvre ont un rôle important à jouer dans la concrétisation de ces effets positifs de la mobilité internationale.

7. Pour de nombreux pays, cependant, le départ de travailleurs essentiels possédant des compétences professionnelles peut avoir des conséquences négatives sur la société et l'économie et il représente une perte sérieuse pour les Etats qui ont consacré des investissements considérables à leur instruction et à leur formation. Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, par exemple, le départ de travailleurs essentiels a sérieusement compromis la fourniture des soins de santé aux populations locales, en particulier aux habitants de zones rurales isolées. Si cette tendance devait se poursuivre, elle risquerait de saper les progrès à accomplir pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement en matière de santé. Cette tendance est également préoccupante, même si c'est dans une mesure moins aiguë, dans le secteur de l'éducation.

Émigration de professionnels de la santé
L'émigration de professionnels de la santé a un impact majeur sur le secteur de la santé en Afrique subsaharienne. Depuis 2000, par exemple, près de 16 000 infirmières africaines ont présenté une candidature pour travailler en Grande-Bretagne. Seulement 50 médecins, sur les 600 qui ont été formés depuis l'indépendance, exercent toujours en Zambie. On estime aussi que les médecins malawiens exerçant dans la ville de Manchester, dans le nord de l'Angleterre, sont plus nombreux que dans tout le Malawi.

8. Former et retenir en nombres suffisants le personnel qualifié est devenu un défi capital pour de nombreux pays en développement, défi qu'il faut relever immédiatement si l'on veut éviter une spirale de diminution des ressources humaines. En effet, lorsque certaines personnes possédant des compétences professionnelles décident de migrer, d'autres peuvent se sentir poussés à en faire autant.

Former et retenir

9. La mise en pratique de la stratégie « former et retenir » est une entreprise complexe, et la Commission se méfie de solutions expéditives qui chercheraient à empêcher les professionnels hautement qualifiés de quitter leur pays pour chercher de l'emploi ailleurs. Une telle approche ne respecterait pas les principes des droits de l'homme, irait à l'encontre de la mondialisation du marché du travail et serait de toute façon fort difficile à mettre en pratique De plus, si des migrants ont quitté leur pays sans autorisation et craignent d'être pénalisés à leur retour, ils seront peu enclins à y retourner.

10. Les propositions appelant les pays qui recrutent des professionnels étrangers à offrir des compensations financières directes aux pays d'origine ne sont pas réalistes. Primo, les professionnels en question travaillent souvent dans plusieurs pays, de sorte qu'il n'est pas évident de déterminer lequel de ces pays aurait à payer cette indemnisation ; secundo, il y a débat sur le point de savoir où cette indemnisation serait versée ; tertio, il n'y a aucune garantie que ces compensations seraient nécessairement réinvesties dans la stratégie « former et retenir ». De même, il est douteux que les codes de conduite que certains pays de destination ont formulés pour tenter d'introduire un certain degré d'autorégulation dans le recrutement de professionnels étrangers soient efficaces. Leur impact réel reste à démontrer et les témoignages réunis par la Commission montrent que les employeurs peuvent aisément exploiter leurs failles.

11. D'autres approches sont nécessaires si l'on veut aborder cette problématique de manière cohérente. Premièrement, il est essentiel que l'aide et les investissements étrangers soient dirigés plus soigneusement vers les pays et les secteurs tout particulièrement affectés par la perte de leurs professionnels. Les programmes de co-investissement sont un moyen d'atteindre ce but. Les pays en développement ont un vaste vivier de jeunes qui possèdent le potentiel voulu pour acquérir les qualifications dont leur pays et d'autres ont besoin, mais qui ne seront cependant capables d'acquérir ces compétences que si des ressources suffisantes sont disponibles pour leur offrir l'instruction et la formation nécessaires. Des relations de coopération entre pays pauvres en main-d'œuvre et riches en main-d'œuvre sont nécessaires pour promouvoir le co-investissement dans le processus de formation de capital humain et le développement d'un vivier mondial et mobile de professionnels. Dans ce sens, la Commission salue des efforts tels que ceux du Département of International Develop–ment (Royaume-Uni) qui investit dans les structures de santé en Inde et dans d'autres pays en développement.

12. Deuxièmement, les employeurs du secteur privé autant que ceux du secteur public doivent comprendre que les professionnels recherchent souvent un travail à l'étranger ou se déplacent pour changer d'emploi dans leur pays parce que leur salaire, leurs conditions de travail et leurs perspectives professionnelles actuelles sont misérables. C'est spécialement le cas des femmes, cantonnées dans des professions telles que les soins infirmiers et l'enseignement, qui ont tendance à être sous-estimées, et souvent soumises à des discriminations de genre et au harcèlement sur leur lieu de travail. Les entreprises et institutions des pays en développement ont l'obligation d'être de bons employeurs, de réévaluer les approches traditionnelles des professions de services sociaux et d'offrir pour l'épanouissement des talents du cru un meilleur contexte que beaucoup ne l'on fait jusqu'ici.

13. Troisièmement, il faut que les pays qui recrutent actuellement du personnel qualifié de l'étranger entreprennent de mieux planifier les effectifs et investissent davantage dans la formation de leurs propres citoyens pour combler les pénuries, imminentes ou prévisibles, de leur marché du travail national. Il est irresponsable que les pays les plus prospères du monde ignorent ces responsabilités et recherchent une solution rapide à leurs problèmes de ressources humaines par le biais du recrutement actif de professionnels provenant des régions en développement.

Faciliter les transferts de fonds des migrants

Les remises de fonds représentent de l'argent privé et les Etats ne devraient pas se les approprier. Les gouvernements et les institutions financières devraient faciliter les transferts de revenus en allégeant les coûts, ce qui encouragera les migrants à utiliser les circuits de transfert officiels.

14. Le volume des envois de fonds des migrants internationaux dans leur pays a connu une expansion remarquable. Bien qu'il soit difficile d'obtenir des chiffres précis, la Banque mondiale estime à 150 milliards $ le montant total des fonds transférés par des moyens réguliers en 2004, ce qui représente une augmentation de 50 % en cinq ans seulement. Près de la moitié de ces remises sont transférées entre pays en développement. Il est à noter aussi que les migrantes et migrants qui ont de petits salaires transfèrent parfois une plus grande proportion de leur revenu que les autres migrants.

15. Selon les estimations de l'ONU, les principaux pays receveurs de transferts de fonds étaient en 2004 le Mexique (16 milliards $ par an), l'Inde (9,9 milliards $) et les Philippines (8,5 milliards $), quoique les remises représentaient une beaucoup plus grande part du PIB dans des petits pays tels que la Jordanie (23 %), le Lesotho (27 %) ou Tonga (37 %). Par rapport aux autres régions en développement, c'est l'Afrique subsaharienne qui reçoit le moins de remises, représentant seulement 1,5 % du total mondial de ces transferts de revenus.

16. Les transferts de fonds des migrants représentent aujourd'hui près du triple de l'aide publique au développement (APD) accordée aux pays à faible revenu et elles constituent la deuxième source de financement extérieur pour les pays en développement après l'investissement direct à l'étranger (IDE). De manière significative, les ces remises de fonds ont tendance à être plus prévisibles et stables que l'IDE ou l'APD. Elles ont continué d'augmenter durant la crise financière asiatique, par exemple, même lorsque les flux de l'IDE diminuaient. Cela n'est pas un cas isolé. Il ressort d'éléments recueillis par la Banque mondiale que lorsqu'un pays rencontre des difficultés politiques ou économiques, ses citoyens vivant et travaillant à l'étranger soutien-

nent leurs compatriotes en augmentant les sommes qu'ils envoient chez eux.

17. Dans de nombreux pays récepteurs de transferts de fonds, ces remises représentent aujourd'hui un pivot de leur économie nationale et locale. Les fonds transférés par des moyens réguliers peuvent être une importante source de devises pour les pays qui les reçoivent, augmenter la capacité du secteur financier, aider à attirer des investissements ultérieurs et faciliter l'obtention de prêts garantis par l'État.

18. Les remises de fonds procurent manifestement les bénéfices les plus directs et immédiats aux personnes qui les reçoivent, dont beaucoup, selon la Banque mondiale, sonjt parmi les membres les plus pauvres de la société. Elles aident leurs bénéficiaires à sortir de la pauvreté, augmentent et diversifient les revenus familiaux, constituent une assurance contre les risques, permettent aux membres d'une famille de bénéficier des opportunités d'éducation et de formation et fournissent une source de capital pour la création de petites entreprises. Lorsqu'elles sont utilisées pour l'achat de biens et de services ou investies dans des projets communautaires ou dans des entreprises exigeantes en main-d'œuvre, elles profitent aussi à une plus large partie de la population que les personnes qui les reçoivent directement de parents travaillant à l'étranger

Transferts de fonds et revenus des ménages

Même si, de toutes les régions en développement, l'Afrique subsaharienne est celle qui reçoit la plus faible proportion des transferts de fonds de migrants, ces remises y ont un très fort impact. En Somalie, par exemple, elles doublent les revenus des ménages, tandis qu'au Lesotho les transferts financiers représentent 80 % des revenus des ménages ruraux.

Les systèmes de transfert et leur coût

19. Un certain nombre de principes doivent être respectés pour que l'impact des remises sur le développement et la réduction de la pauvreté soit maximisé. Premièrement, il est impératif que le caractère privé de ces fonds, qui appartiennent aux migrants et à leurs familles, soit reconnu. L'État ne devrait donc ni se les approprier, ni les soumettre à des réglementations officielles indues.

20. Deuxièmement, la Commission souligne fortement la nécessité de réduire les coûts des transferts de fonds, qui sont parfois scandaleusement élevés— jusqu'à 25 % de la somme transférée. L'introduction d'une meilleure technologie est un des moyens de réduire les coûts de transfert et les systèmes de transfert électroniques peuvent aider à les sécuriser.

21. Un autre moyen de réduire les coûts serait de favoriser une concurrence accrue au sein du système de transfert officiel, vu la propension qu'ont les fournisseurs de services monopolistiques à pratiquer des tarifs excessifs. Dans certains pays de destination, le choix des fournisseurs de services est restreint par la faible présence de succursales, en particulier hors des grandes villes. Les banques et les services postaux déjà présents dans ces régions pourraient aider à combler ce vide, en offrant aux migrants une alternative aux services commerciaux onéreux et aux systèmes informels d'envoi de fonds.

22. Troisièmement, ces initiatives doivent être combinées avec une plus grande transparence dans le secteur des services financiers pour que les migrants puissent aisément établir une comparaison entre les coûts pratiqués par les différents fournisseurs de services pour les transferts de fonds. Une réforme du secteur financier permettrait de libérer ce potentiel. Les associations de migrants et les institutions de la société civile ont aussi un rôle important à jouer en la

matière, en recueillant, analysant et diffusant les informations pertinentes sur les différents services de transfert que peuvent utiliser les personnes qui souhaitent envoyer des fonds.

23. Quatrièmement, des programmes de formation de base en matière financière devraient être mis en place pour aider les migrants à mieux comprendre les systèmes bancaires officiels de leur pays d'accueil et à y accéder. Dans le même temps, le développement de coopératives de crédit et d'institutions de microfinance ayant une assise communautaire constitue un autre moyen d'étendre les services financiers aux régions rurales éloignées dans les pays d'origine.

24. En plus de générer des flux accrus de transferts à moindres coûts, de telles initiatives seront aussi une incitation à utiliser les systèmes officiels d'envoi de fonds. Dans certains pays, seulement la moitié des fonds transférés passe par les voies bancaires officielles parce que les migrants sont découragés de les utiliser par la complexité des procédures, les tarifs élevés et les taux de change peu favorables. Les transferts de fonds officiels et enregistrés sont préférables aux mouvements informels, parce qu'ils réduisent le risque d'exploitation des migrants et des bénéficiaires par des réseaux clandestins de blanchiment d'argent.

Maximiser l'impact des transferts de fonds sur le développement

Les mesures visant à encourager les remises de fonds et leur investissement doivent être combinées à des politiques macro-économiques favorisant la croissance et la compétitivité dans les pays d'origine.

25. La Commission tient à souligner l'importance d'une optimisation de l'impact des transferts de fonds dans les pays d'origine. Elle ne considère pas qu'une distinction nette puisse être établie entre les incidences des remises sur le développement et sur la réduction de la pauvreté. Que les fonds soient utilisés pour des investissements ou pour la consommation, ils apportent des bénéfices importants aux ménages, aux communautés et aux pays qui les reçoivent. Ceci dit, le volume des remises reçues par de nombreux pays d'origine est aujourd'hui si élevé, tant en termes absolus qu'en comparaison d'autres sources financières, qu'il est primordial de canaliser leur potentiel pour la promotion d'une croissance économique durable.

26. Pour atteindre cet objectif, migrants et bénéficiaires des transferts doivent être en mesure de prendre des décisions bien fondées concernant l'utilisation de ces ressources. Foyers et communautés dans les pays d'origine devraient être aidés, par une formation adéquate et l'accès à des facilités de microcrédit, à faire bon usage des fonds transférés. Certaines études indiquent que ce sont les femmes qui font l'usage le plus efficace des remises de fonds, raison pour laquelle il faudrait faire des efforts particuliers pour que de telles initiatives ciblent les femmes. Une option supplémentaire est de permettre aux migrants d'exercer un plus grand contrôle sur l'utilisation des fonds qu'ils transfèrent, en leur offrant des possibilités d'acheter directement des biens ou des services, plutôt que de laisser ce type de transactions entre les mains de membres de leur famille.

27. Les associations de citoyens d'une même ville natale et les organismes des diasporas peuvent jouer un rôle important en rassemblant des fonds et en les transférant collectivement vers leur lieu d'origine, pour qu'ils soient utilisés dans des projets d'infrastructures ou d'autres projets qui profiteront à des communautés plutôt qu'aux ménages individuellement. Il est également possible de combiner ces transferts de fonds collectifs à des fonds de contrepartie provenant de

sources publiques ou d'organismes de développement. Pourtant, le bilan de ces initiatives est mitigé. La Commission recommande qu'elles soient bien évaluées, pour pouvoir tirer des enseignements de l'expérience.

28. La Commission reconnaît les efforts que font des organisations telles que la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et d'autres banques de développement régionales pour étudier, analyser et proposer un cadre stratégique pour la réforme du secteur financier et l'investissement productif des transferts de fonds des migrants. Ces organismes devront poursuivre ce travail en appuyant les Etats dans la formulation et l'application de politiques visant à promouvoir l'utilisation efficace de ces transferts.

Un environnement porteur

29. Si tous les efforts doivent être faits pour maximiser l'impact que les transferts de fonds des migrants ont sur le développement, il faut examiner la question dans son contexte. Premièrement, il est essentiel de reconnaître que l'impact des remises sur le développement dépendra largement de la qualité de la gouvernance dans les pays d'origine et des politiques macro-économiques menées par les États. Sans des systèmes financiers sains, des monnaies stables, un climat favorable à l'investissement et une administration honnête, même la réception de transferts à grande échelle et sur longue durée aurait peu de chances de contribuer à une croissance durable.

30. Deuxièmement, le volume croissant des transferts de fonds des migrants et la forte visibilité qu'ils ont eue ces dernières années pourraient donner l'impression qu'ils peuvent être un substitut efficace à l'IDE. C'est une vision que ne partage pas la Commission, qui réitère sa conclusion concernant la nature privée des fonds reçus.

31. Troisièmement, les remises de fonds ont leurs propres contraintes et limites. Il ressort des observations que plus les migrants ont vécu longtemps à l'étranger, moins ils envoient de fonds dans leur pays d'origine. Les émigrants de deuxième génération sont moins enclins que leurs parents à faire des transferts. Dans certains pays dont de nombreux citoyens travaillent à l'étranger, la réception de flux considérables de transferts risque en fait d'être une désincitation à l'introduction de réformes qui constitueraient une base plus efficace pour une croissance économique durable. De plus, les bénéfices des transferts de fonds ne sont pas également partagés et peuvent accentuer les disparités socio-économiques entre les différentes familles, communautés et régions dans les pays d'origine. Leur réception peut aussi créer une « culture de migration » dans les pays d'émigration, du fait de laquelle les jeunes pourraient concevoir des espoirs disproportionnés quant aux perspectives de départ à l'étranger. Compter sur des envois de fonds peut aussi être pour certains une désincitation au travail.

32. Finalement, quand on calcule les avantages économiques des transferts de fonds, il faut prendre en compte divers aspects négatifs. En premier lieu les coûts d'opportunité liés au fait que les revenus des migrants sont largement dépensés dans les pays de destination privent les pays d'origine du stimulus d'une demande qui encouragerait la croissance de leur économie. En deuxième lieu, lorsque des migrants (maris et femmes, pères et mères, fils et filles) décident de quitter leur foyer et leur communauté pour aller travailler à l'étranger, cela peut avoir des coûts sociaux élevés. Il y a aussi des raisons de penser que les pressions pour l'envoi de fonds peuvent faire peser un poids financier et psychologique considérable sur les migrants, en particulier ceux qui n'ont' pas d'autre choix que de travailler dans l'insécurité en occupant des emplois mal payés.

Diasporas et développement

Les diasporas devraient être encouragées à promouvoir le développement en économisant et en investissant dans les pays d'origine et en participant à des réseaux de connaissances transnationaux.

33. Les pays d'origine peuvent retirer des avantages considérables de la mise à profit des talents et des ressources des populations des diasporas, dont la taille et l'importance se sont sensiblement accrues du fait de l'expansion récente des migrations internationales. De nombreux pays ont aujourd'hui une proportion considérable de leurs citoyens qui vivent et travaillent à l'étranger, et ces migrants se réunissent souvent en associations..

34. Ces associations prennent diverses formes. Ce sont par exemple, comme on l'a déjà vu, des associations de citoyens d'une même ville natale qui permettent aux personnes originaires d'une même région du pays d'origine de rester en contact entre eux, des associations professionnelles des organisations féminines ou des organisations basées sur des intérêts communs, tels que le sport, la religion, les œuvres charitables ou le développement. Ces organismes collectent généralement des dons auprès de leurs membres pour les envoyer dans le pays d'origine à des fins spécifiques, telles que la rénovation d'une école, l'achat d'un générateur ou la création d'un centre de jour pour les enfants dont la mère travaille. En plus de ces apports financiers, les organismes des diasporas participent aussi, généralement, à la vie politique, sociale et culturelle de leur pays et de leur communauté d'origine.

Associations de citoyens d'une même ville natale
Les associations de citoyens d'une même ville natale du Mexique ont une longue histoire – les plus connues ont été créées dans les années cinquante. Il en existe actuellement plus de 600 dans 30 villes des Etats-Unis. Elles apportent leur appui pour les travaux publics dans leur ville ou leur région d'origine, notamment en finançant la construction d'infrastructures (p. ex. construction et réaménagement de routes), en donnant du matériel (p. ex. ambulances et équipement médical) et en promouvant l'éducation (p. ex. par des programmes de bourses d'études, la construction d'écoles ou l'apport de fournitures scolaires).

35. La Commission se réjouit de l'impact positif des organismes des diasporas et autres associations de migrants qui s'engagent de manière constructive dans des initiatives de développement dans leur pays d'origine, en particulier par des transferts de fonds collectifs ciblés. Un moyen de renforcer ce processus est l'apport de fonds de contrepartie par des organisations gouvernementales et non gouvernementales, à condition que ces fonds soient effectivement utilisés pour le développement.

36. Il importe également que les organismes qui apportent des fonds de contrepartie s'assurent que les associations des diasporas ne représentent pas des intérêts régionaux, politiques ou personnels étroits. Malgré leur valeur potentielle, les associations des diasporas peuvent être exclusives, poursuivre dans leur pays d'origine un agenda qui nourrit des divisions et même contribuer à l'instabilité et à la prolongation de conflits armés. Pour que leur impact sur le développement soit optimisé, il est essentiel que ces organismes respectent les droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'équité hommes-femmes.

Réseaux de commerce, d'investissement et de connaissances

37. Les migrants et les associations des diasporas peuvent aussi jouer un rôle important dans la promotion du commerce et de l'investissement dans leurs pays d'origine. Lorsque c'est possible et opportun, la meilleure façon de promouvoir les investissements financiers est de permettre aux migrants d'ouvrir des comptes en devises étrangères ou de détenir des obligations libellées en devises étrangères dans leurs pays d'origine pour ne pas être exposés à des risques de dévaluation s'ils y conservent leurs économies..

Les investissements des diasporas
Entre 30 et 40 millions de Chinois vivent à l'étranger, dans quelque 130 pays. L'OCDE estime qu'en 2004, les investissements de ces Chinois de l'étranger en République populaire de Chine ont représenté environ 45 % de l'IDE total du pays.

38. Des programmes de formation et de conseil peuvent aussi aider les migrants à développer les compétences nécessaires dans les domaines de l'entreprise et des affaires pour se lancer avec succès dans des activités commerciales et d'investissement. A cet égard, la Commission souligne qu'elle considère que, pour que l'impact des migrations internationales sur le développement soit optimisé, les pays d'origine doivent s'efforcer de créer un environnement sain pour les affaires, caractérisé par un cadre juridique solide, des systèmes bancaires efficaces, une administration publique honnête et une infrastructure matérielle et financière opérationnelle. La Commission salue la proposition de la Commission pour l'Afrique de créer une « Facilité pour l'amélioration du climat de l'investissement » en Afrique avec le soutien du G8. L'APD apportée aux pays d'origine par les pays plus prospères doit manifestement soutenir la réalisation de tels objectifs.

39. La Commission approuve les efforts qui sont faits pour mobiliser les réseaux de connaissances des diasporas, y compris les initiatives prises dans le cadre du NEPAD. Une première étape de ce processus est de dresser un inventaire des compétences au sein des diasporas, objectif réalisable le plus efficacement en encourageant la création d'organisations de professionnels issus de l'immigration et d'autres entités de la société civile comprenant des migrants. Une deuxième étape est de développer des programmes qui facilitent le transfert de compétences et de connaissances des diasporas vers les pays d'origine. Ceci pourrait impliquer un retour physique, sous la forme de détachements de courte durée ou de séjours sabbatiques, mais il pourrait aussi s'agir d'un « retour virtuel » par vidéoconférence et en employant l'Internet, ces outils devenant de plus en plus accessibles même dans les pays les plus pauvres.

40. Finalement, s'il est heureux que certains pays d'origine aient reconnu et utilisé le potentiel qu'a leur diaspora de contribuer au développement, cette stratégie présente aussi certains risques. Le développement doit commencer au sein du pays même. Les remises de fonds des migrants ainsi que le commerce et les investissements des diasporas peuvent apporter d'importantes contributions à la croissance, mais ne doivent pas se substituer à une politique économique qui développe et met à profit les talents des citoyens restés au pays.

41. De plus, les migrants et les membres des diasporas doivent pouvoir faire leurs propres choix en ce qui concerne la nature et la mesure de leur engagement dans le développement de leur pays d'origine. A ce propos, la Commission exprime son inquiétude à propos d'actions de gouvernements qui cherchent à imposer des exigences indues touchant aux ressources financières ou autres des diasporas.

Retour et développement

Les Etats et les organisations internationales devraient formuler des politiques et des programmes visant à maximiser l'impact qu'ont sur le développement le retour au pays et la migration circulaire.

42. La Commission conclut que l'ancien paradigme de l'établissement permanent des migrants fait place progressivement à des migrations temporaires et circulaires. Chaque année, par exemple, quelque deux millions de travailleurs asiatiques quittent leur propre pays pour travailler au titre de contrats de courte durée dans la région ou à l'extérieur. La Commission tient à souligner la nécessité de saisir les opportunités en matière de développement que cet important changement dans le modèle de migration offre aux pays d'origine.

43. Comme il a été expliqué au premier chapitre, des efforts soutenus sont nécessaires pour assurer la transférabilité des prestations de retraite, afin que les migrants puissent retourner dans leur pays et avoir accès aux ressources qui leur sont nécessaires pour consommer et investir. La transférabilité exige l'établissement d'arrangement de mise en œuvre efficace entre pays d'origine et de destination.

44. Eu égard à la configuration changeante des migrations internationales, la notion d' « exode des cerveaux » est quelque peu dépassée car elle implique qu'un migrant quittant son pays n'y retournera pas. De nos jours, il faut valoriser la croissance de la mobilité des personnes en promouvant l'idée de « circulation des cerveaux », selon laquelle les migrants retournent régulièrement ou occasionnellement dans leur pays et partagent les bénéfices des compétences et des ressources qu'ils ont acquises en vivant et travaillant à l'étranger. Comme il a été recommandé aussi au chapitre précédent, les pays de destination peuvent encourager la migration circulaire en établissant des dispositifs qui facilitent les déplacements des migrants entre leurs pays d'origine et de destination.

45. Les pays d'origine ont aussi des responsabilités importantes face à cette problématique. Leurs citoyens seront moins enclins à quitter le pays et plus motivés pour y retourner si ce pays peut offrir à ses citoyens une croissance économique stable, un climat d'affaires favorable et des conditions de travail décentes. En créant de telles conditions et en devenant plus compétitifs, les pays d'origine n'assureront pas seulement que la migration devienne un choix plutôt qu'une nécessité, mais ils encourageront aussi le retour et la migration circulaire, maximiseront l'impact des transferts de fonds et encourageront les diasporas à investir au pays.

CHAPITRE TROIS

Le défi de la migration irrégulière : souveraineté des Etats et sécurité des personnes

Les Etats, dans l'exercice de leur droit souverain à déterminer qui peut entrer et demeurer sur leur territoire, doivent s'acquitter de leur responsabilité et de leur obligation de protéger les droits des migrants et de réadmettre leurs ressortissants qui souhaitent ou qui sont obligés de retourner dans leur pays d'origine. En cherchant à endiguer la migration irrégulière, les Etats doivent coopérer activement entre eux afin que leurs efforts ne mettent pas en danger les droits humains, notamment le droit des réfugiés à demander l'asile. Les gouvernements doivent se concerter avec les employeurs, les syndicats et la société civile sur la question des migrations irrégulières.

1. Le terme « migration irrégulière » est communément employé pour décrire une gamme de phénomènes différents mettant en jeu des personnes qui entrent ou demeurent dans un pays dont ils ne sont pas citoyens en violation des lois nationales. Ceci inclut les migrants qui entrent ou restent dans un pays sans autorisation, ceux qui sont victimes du trafic de migrants ou de la traite des personnes à travers une frontière internationale, les requérants d'asile déboutés qui ne respectent pas un ordre d'expulsion et les personnes qui contournent les contrôles de l'immigration par un mariage arrangé. Ces différentes formes de migration irrégulière sont souvent regroupées sous les dénominations alternatives de migration non autorisée, migration clandestine, migration illégale ou migration sans papiers. La Commission est consciente de la controverse autour de l'adéquation de ces concepts et rejoint l'affirmation selon laquelle un individu ne peut être appelé « irrégulier » ou « illégal ». C'est pourquoi ce chapitre se réfère aux personnes concernées en termes de « migrants en situation irrégulière ».

2. Le concept de migration irrégulière est traité de manières très différentes selon les régions. En Europe, par exemple, où l'entrée de personnes n'appartenant pas à l'Union européenne (UE) est fortement contrôlée, il est relativement aisé de définir et d'identifier les migrants au statut irrégulier. La situation est différente dans de nombreux pays africains où les frontières sont poreuses, où les groupes ethniques et linguistiques chevauchent les frontières nationales, où certaines personnes appartiennent à des communautés nomades et où de nombreuses personnes n'ont pas de document attestant leur lieu d'origine ou leur citoyenneté.

3. L'analyse des migrations irrégulières est aussi entravée par l'insuffisance de données exactes, ce qui rend difficile l'observation de tendances ou la comparaison de l'étendue du phénomène dans différentes parties du monde. Cependant, il existe un large consensus sur le fait que, si le nombre de migrants internationaux a augmenté, l'échelle globale de la migration irrégulière a également augmenté. L'Organisation de coopération

et de développement économiques (OCDE) estime qu'entre 10 et 15 % des 56 millions de migrants en Europe ont un statut irrégulier et que chaque année quelque 500 000 migrants sans papiers entrent dans l'UE. Les migrations irrégulières ne se font pas uniquement en direction des pays développés. L'Asie est connue pour avoir de nombreux migrants au statut irrégulier. Selon certaines estimations, il y en a près de 20 millions en Inde seulement. Il en va de même pour la majorité des migrants en Afrique et en Amérique latine.

4. De plus en plus de migrants internationaux entreprennent de longs voyages qui les amènent à traverser la planète et à transiter à travers de nombreux pays pour arriver à leur destination finale. Durant un seul voyage, il est fort possible qu'un migrant se trouve tour à tour dans l'irrégularité et dans la régularité, en fonction des exigences de visas des pays concernés.

Migration irrégulière aux Etats-Unis
On estime à plus de 10 millions le nombre de migrants au statut irrégulier aux Etats-Unis, ce qui représente presque le tiers de la population née à l'étranger. Plus de la moitié des migrants au statut irrégulier sont mexicains. Malgré des efforts accrus de contrôle aux frontières, chaque année environ 500 000 migrants supplémentaires entrent sans autorisation aux Etats-Unis.

5. En cherchant à défendre leur souveraineté et leur sécurité, les Etats ont consacré énormément d'attention et de ressources à endiguer la migration irrégulière, avec peu de succès. Les migrations irrégulières sont mues par des forces puissantes et complexes, y compris le manque de travail et d'autres moyens de subsistance dans les pays d'origine et la demande de main-d'œuvre peu rémunérée et flexible dans les pays de destination. La croissance de la migration irrégulière est liée aussi à un manque de possibilités de migration légale et est facilitée par les réseaux criminels qui tirent profit du trafic des migrants et de la traite des personnes. L'expansion des communautés de diasporas et des réseaux sociaux transnationaux permet aussi que des personnes se déplacent de façon irrégulière d'un pays à un autre.

6. Dans de nombreuses régions du monde, les Etats n'ont pas la capacité de contrôler le mouvement des personnes à travers de longues frontières terrestres et maritimes. Dans certains pays, des considérations de relations entre communautés rendent les autorités peu enclines à entreprendre des formes d'action rigoureuses et intrusives contre les migrants au statut irrégulier et les personnes qui les emploient. Plus généralement, les Etats sont réticents à introduire des mesures qui limiteraient davantage le mouvement de leurs propres citoyens et de non-résidents au statut régulier tels que les voyageurs d'affaires et les touristes.

7. La problématique de la migration irrégulière est inextricablement liée à la sécurité des personnes. Beaucoup des personnes qui migrent de manière irrégulière le font parce que leur pays est en proie à un conflit armé, à l'instabilité politique ou au déclin économique. Lorsqu'ils sont en transit, les migrants qui se déplacent de manière irrégulière sont souvent exposés à des dangers ou restent bloqués pendant de longues périodes en cours de route vers leur destination finale. S'ils ne sont pas mis en œuvre avec discernement, les efforts pour empêcher la migration irrégulière peuvent compromettre davantage le bien-être de ces migrants. Dans ce contexte, l'approche de la problématique de la migration irrégulière présente un défi majeur. Ce défi sera étudié dans ce chapitre, tandis que la situation sociale et les droits des migrants au statut irrégulier seront abordés dans les deux chapitres qui suivent.

Les conséquences négatives de la migration irrégulière

Les Etats et les autres acteurs concernés devraient s'engager dans un débat objectif sur les conséquences négatives de la migration irrégulière et sa prévention.

8. La migration irrégulière a nombre de conséquences négatives. Lorsqu'elle se produit à grande échelle et est très médiatisée, elle peut ébranler la confiance de l'opinion publique en l'intégrité et l'efficacité des politiques migratoires et d'asile d'un Etat. La migration irrégulière défie l'exercice de la souveraineté des Etats et peut même mettre en péril la sécurité publique, en particulier lorsque la corruption et le crime organisé y sont associés. Lorsqu'elle aboutit à une concurrence pour de rares emplois, la migration irrégulière peut aussi engendrer des sentiments xénophobes qui ne viseront pas seulement les migrants en situation, irrégulière, mais aussi les migrants établis, les réfugiés et les minorités ethniques.

9. La migration irrégulière peut aussi mettre en danger la vie des migrants concernés. Beaucoup de personnes meurent chaque année en essayant de traverser les frontières terrestres ou maritimes sans être repérées par les autorités. Leur nombre exact est inconnu. Les trafiquants extorquent aux migrants des sommes élevées, parfois des milliers de dollars, pour les transporter. Ils ne les informent pas toujours à l'avance d'où ils seront emmenés. Leurs moyens de transport sont souvent dangereux et les migrants qui voyagent de cette façon risquent d'être abandonnés par leurs passeurs sans avoir accompli le trajet pour lequel ils ont payé. En recourant aux services de trafiquants, de nombreux migrants sont morts noyés en mer, étouffés dans des conteneurs étanches ou ont été violés et maltraités lors de leur transit.

Les dangers inhérents à la migration irrégulière
Le Centre international pour le développement des politiques migratoires estime que quelque 2000 migrants meurent chaque année en essayant de traverser la Méditerranée depuis l'Afrique vers l'Europe. Selon les consulats mexicains, près de 400 Mexicains meurent chaque année en tentant de passer les frontières américaines.

10. Les trafiquants d'êtres humains exploitent sans pitié les migrants. Par définition, les victimes du trafic d'êtres humains ne sont pas libres de choisir les activités dans lesquelles ils s'engagent. Ils sont souvent contraints d'accepter des emplois mal payés, dangereux et dégradants, desquels il leur sera peut-être impossible de s'échapper et pour lesquels ils ne recevront qu'une rémunération misérable, voire aucune rémunération. Le Département d'Etat des Etats-Unis estime que chaque année, dans le monde, entre 600 000 et 800 000 hommes, femmes et enfants font l'objet d'un trafic.

11. De manière plus générale, les personnes qui entrent ou restent dans un pays sans autorisation risquent d'être exploitées par des employeurs et des propriétaires terriens. En raison de leur statut irrégulier, les migrants sont souvent dans l'incapacité de mettre pleinement à profit leurs compétences et leur expérience une fois arrivés dans leur pays de destination.

12. Les femmes constituent une proportion substantielle des migrants au statut irrégulier. Parce qu'elles sont confrontées à une discrimination de genre, notamment à un accès restreint aux voies de migration régulière, les migrantes en situation irrégulière se trouvent souvent dans l'obligation d'accepter les emplois les plus serviles du secteur informel. La majorité des travailleurs domestiques et des migrants employés dans l'industrie du sexe sont des femmes, qui

sont particulièrement exposées au risque de maltraitance. Elles sont aussi exposées à certains risques de santé, y compris l'exposition au VIH/ SIDA.

13. Alors que l'on a accordé beaucoup d'attention, récemment, à la traite des femmes, il est important de noter que le phénomène touche aussi les hommes et les enfants. Les enfants migrants en situation irrégulière qui sont séparés de leurs parents constituent un groupe particulièrement vulnérable et peuvent faire l'objet d'un trafic lié à l'industrie du sexe. Ces enfants risquent aussi de devenir apatrides.

14. Les migrants en situation irrégulière hésitent souvent à demander justice aux autorités par crainte d'être arrêtés et expulsés. De ce fait, ils ne font pas toujours usage de services publics auxquels ils ont droit, par exemple les soins médicaux d'urgence. Dans la plupart des pays, ils sont aussi dans l'impossibilité de recourir à toute la gamme des services auxquels ont accès les citoyens et les migrants au statut régulier. Dans de pareilles situations, les ONG, les organismes religieux et d'autres institutions de la société civile doivent leur prêter assistance.

15. La migration irrégulière est une question particulièrement brûlante qui tend à polariser l'opinion. Dans les débats sur cette question, les parties responsables du contrôle des frontières et de la sûreté nationale s'opposent souvent à celles qui se préoccupent essentiellement des droits humains des migrants concernés. Les Etats et les autres acteurs concernés devraient s'écarter de ces points de vue contradictoires pour s'engager dans un débat objectif sur les causes et les conséquences de la migration irrégulière et les moyens d'y répondre de la manière la plus efficace.

Nécessité d'une approche globale et durable

Les politiques de contrôle frontalier devraient faire partie d'une approche durable de la question de la migration irrégulière, abordant les déficits en matière socio-économique, de gouvernance et de droits de l'homme qui incitent des gens à quitter leur propre pays. Cette approche doit être fondée sur une coopération et un dialogue entre Etats.

16. Ces dernières années, de nombreux pays, en particulier les plus prospères, ont consacré des milliards de dollars à la mise en place de diverses techniques de contrôle frontalier. Celles-ci comprennent le renforcement des effectifs de gardes frontaliers et d'agents d'immigration la construction de grillages et de barrières aux frontières, l'interdiction et la détention des migrants qui voyagent de manière irrégulière, l'imposition de nouvelles conditions d'obtention de visas, l'introduction de passeports lisibles par machine et, plus récemment, l'emploi de données biométriques. Les Etats ont aussi dépensé beaucoup pour appréhender les responsables du trafic de migrants et de la traite d'êtres humains et ont introduit diverses mesures légales et administratives pour assurer le rejet rapide des demandes d'asile formulées par des personnes dont la revendication du statut de réfugié est jugée manifestement infondée.

17. Bien que de telles initiatives aient un rôle à jouer pour endiguer la migration irrégulière, ces politiques de contrôle frontalier doivent être appliquées judicieusement. L'utilisation de données biométriques, par exemple, peut faciliter la circulation des personnes d'un pays à un autre, mais elle comporte aussi le risque d'un usage discriminatoire,sans égard pour la protection des données, la protection de la vie privée et les libertés civiles. Les contrôles frontaliers renforcés

et les restrictions de visa ne sont pas toujours efficaces pour empêcher la migration irrégulière et peuvent exposer les migrants en situation irrégulière à des dangers supplémentaires. En cherchant à atteindre leur objectif légitime, qui est le contrôle efficace des frontières, les Etats doivent respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme.

18. Les politiques de contrôle frontalier doivent être combinées avec d'autres approches à plus ou moins court terme visant à endiguer la migration irrégulière. Bien que les résultats de ces politiques soient quelque peu mitigés, il est possible de créer des programmes d'information additionnels, notamment pour permettre aux candidats migrants de mieux comprendre les risques inhérents à la migration irrégulière et pour les conseiller sur les possibilités de migrer légalement. Des programmes de renforcement des capacités, incluant la formation, le développement des institutions et l'introduction de nouvelles lois, politiques et pratiques, sont également nécessaires dans de nombreux pays, en particulier ceux qui ont été confrontés récemment à la question de la migration irrégulière.

Approches proactives

19. Comme on l'a vu au chapitre 1, il semble que le nombre de personnes cherchant à migrer va augmenter dans l'avenir, ceci à cause des « 3D » – disparités dans le développement et la démographie et déficits dans la qualité de la gouvernance et la protection des droits de l'homme. Il est donc essentiel d'assurer que les réponses par des politiques à court terme à la question de la migration irrégulière soient complétées par des approches à plus long terme et proactives. Pour formuler ces approches, les Etats doivent parvenir à une meilleure compréhension de la migration irrégulière et des contraintes rencontrées lorsqu'ils cherchent à l'empêcher.

20. Le dialogue et la coopération entre Etats sont essentiels, au niveau bilatéral comme au niveau régional. C'est pourquoi la Commission encourage l'intégration de la problématique de la migration irrégulière dans l'agenda des processus consultatifs régionaux sur les migrations. Les Etats ont des intérêts communs dans cette problématique et doivent tourner leurs efforts vers une responsabilité partagée et une action coordonnée.

21. Comme il a été souligné dans les chapitres précédents, il est dans l'intérêt des Etats comme des migrants de créer un contexte qui permette aux personnes de migrer par choix, légalement et en toute sécurité, plutôt que de manière irrégulière et parce qu'ils ne voient pas d'autre option. Tous les Etats doivent s'efforcer de faire en sorte que leurs citoyens puissent vivre en paix, en profitant de leurs droits humains et de la possibilité de participer à un processus politique démocratique, ainsi qu'à une économie prospère, leur offrant un travail décent. Les pays riches doivent soutenir ces efforts en mettant en pratique leurs engagements envers le processus de développement des pays d'origine.

Faire face à la demande de travail migrant irrégulier

Les Etats devraient s'attaquer aux conditions qui favorisent la migration irrégulière en procurant plus d'opportunités de migrer légalement et en prenant des mesures contre les employeurs qui engagent des migrants au statut irrégulier.

22. Dans une plus ou moins grande mesure, on a assisté dans la majorité des Etats à une évolution vers un marché du travail à deux vitesses : un marché structuré, où les salaires, les horaires et les conditions de travail sont réglementés, et un marché du travail informel, où dominent les

travailleurs occasionnels, ne bénéficiant d'aucune protection. Dans certaines parties du monde, des secteurs de l'économie tels que l'agriculture, la construction, l'hôtellerie et la restauration, ainsi que le travail domestique et l'industrie du sexe, sont aujourd'hui des migrants au statut irrégulier, qui acceptent des emplois difficiles, dangereux ou sales, peu rémunérés et sans sécurité. L'emploi de migrants au statut irrégulier peut être considéré comme « insourcing », stratégie d'importation de travailleurs à laquelle recourent certains employeurs lorsqu'ils doivent réduire les coûts et combler des pénuries de main d'œuvre locale, comme alternative à l'externalisation et la délocalisation.

Travail migrant irrégulier en Fédération de Russie

Selon l'OIT, de 3,5 à 5 millions de migrants sont actuellement employés sur le marché du travail informel en Fédération de Russie, en particulier dans l'industrie, la construction et l'agriculture. Ces migrants sont principalement originaires des pays de la Communauté d'Etats Indépendants et d'Asie du Sud-Est.

23. L'augmentation de ce genre d'opportunités est une importante incitation à la migration irrégulière. Alors que l'économie mondiale devient de plus en plus compétitive et que les entreprises cherchent à comprimer toujours plus leurs coûts, il est probable que le marché du travail migrant irrégulier va poursuivre sa croissance, surtout dans les pays ou le marché du travail structuré est extrêmement réglementé. La Commission appelle les Etats à prendre en compte cette problématique et à y répondre. Dans le même temps, iil faut des sanctions administratives, civiles, voire pénales, plus sévères contre les employeurs et entrepreneurs qui engagent sciemment des migrants en situation irrégulière, les exploitent et les exposent à des dangers.

24. La Commission incite aussi les Etats à envisager d'offrir plus d' opportunités de migration autorisée lorsqu'il s'agit de combler des pénuries sur le marché du travail, et à établir des critères clairs et transparents pour le recrutement de travailleurs étrangers. A cet égard, la Commission renouvelle la proposition faite au chapitre 1 concernant l'introduction de programmes de migrations temporaires judicieusement conçus.

25. La Commission est pleinement consciente de l'argument selon lequel la création de programmes migratoires légaux ne réduira pas forcément l'ampleur de la migration irrégulière, puisque l'offre de migrants est actuellement plus grande que la demande pour leurs services, et aussi parce que la migration régulière crée des réseaux sociaux transnationaux qui peuvent servir à faciliter la migration irrégulière. Quoi qu'il en soit, les programmes de migration autorisée pourraient renforcer la confiance de l'opinion publique en la capacité des Etats à admettre des migrants sur leur territoire en fonction des besoins du marché du travail. Des programmes de ce type aideraient aussi à créer une image plus positive des migrants et favoriseraient une plus grande acceptation des migrants internationaux par l'opinion publique.

Résoudre la situation des migrants au statut irrégulier

Les Etats devraient résoudre la situation des migrants au statut irrégulier, soit en organisant leur retour, soit en les régularisant.

26. En plus de l'adoption de politiques visant à limiter l'ampleur des migrations internationales, il faut prendre des mesures pour régler la situation des personnes qui sont déjà entrées dans un pays et qui sont en situation irrégulière. Un premier défi est de les identifier. Tant qu'elles de-

meurent invisibles pour les autorités, elles ne peuvent pas être informées des droits et des services qui leur sont offerts, notamment la protection contre l'exploitation, et ne peuvent pas y avoir accès.

27. Les ONG, les associations de migrants et organismes des diasporas et autres parties prenantes devraient coopérer avec les autorités pour établir le contact avec les migrants en situation irrégulière et leur trouver des solutions. La Commission reconnaît que la situation irrégulière peut résulter de diverses circonstances et que certaines solutions sont plus appropriées pour certains groupes que pour d'autres. Les Etats devraient envisager l'application judicieuse de deux solutions spécifiques, le retour et la régularisation, comme moyens de résoudre la situation des migrants qui ne sont pas légalement autorisés à séjourner dans leur pays de résidence.

Le retour

28. Il est nécessaire d'établir des politiques de retour efficaces si l'on veut que les politiques migratoires nationales et internationales aient une quelconque crédibilité et obtiennent le soutien de l'opinion publique. La Commission reconnaît qu'il y a des circonstances où le rapatriement obligatoire des migrants en situation irrégulière est approprié, mais tient à souligner qu'il importe de veiller à ce que ces retours aient lieu à l'issue d'une procédure judiciaire en bonne et due forme et seulement vers les destinations où la vie ou la liberté des migrants ne sera pas en danger. Les pays d'origine devraient offrir des services consulaires pour répondre aux besoins des migrants en situation irrégulière qui font l'objet d'une mesure d'expulsion. Tous les efforts devraient être faits pour faciliter le retour volontaire.

29. Tous les retours devraient être organisés dans un contexte sûr, décent et humain, dans le respect total des droits de l'homme. Les migrants concernés ont aussi une responsabilité de retour et une obligation de coopération avec les autorités lorsqu'ils ont été légitimement invités à quitter un pays.

30. L'obligation des Etats de réadmettre leurs citoyens est un principe reconnu. La Commission appelle tous les Etats à respecter ce principe dans son intégralité et à l'appliquer dans le cas où les migrants concernés n'ont pas coopéré avec les autorités du pays qu'il leur a été demandé de quitter. L'assistance au développement devrait être utilisée pour favoriser la réintégration des migrants qui retournent dans leur pays, en particulier par l'octroi d'aides en faveur des communautés dans les régions les plus affectées. Bien qu'il soit possible aussi d'utiliser des aides individuelles à la réintégration pour encourager et faciliter les retours, ces aides ne devraient pas atteindre un niveau qui donne à penser qu'il y a des profits à tirer de la migration irrégulière et de l'expulsion.

31. Dans certaines situations, il n'est pas possible ni adéquat d'insister sur le retour des migrants au statut irrégulier. Les requérants d'asile entrés ou demeurés dans un pays de manière irrégulière et dont la demande n'a pas encore été traitée font clairement partie de ce groupe. Ils ne seront sujets à l'expulsion que si leur demande du statut de réfugié ou de quelque autre forme de protection a été rejetée à l'issue d'un examen complet et équitable de leur situation. Les requérants d'asile dont la demande a été définitivement rejetée, mais qui sont dans l'impossibilité d'obtenir les papiers nécessaires à leur retour dans leur pays d'origine devraient aussi être aidés dans la recherche d'une solution provisoire, en attendant que leur retour devienne possible.

32. Des efforts particuliers doivent être entrepris pour identifier les victimes de la traite des personnes. Beaucoup de pays leur offrent une « période de réflexion » qui diffère leur rapatriement et leur garantit l'accès à des services juridiques et de réhabilitation. La Commission invite instamment tous les pays à introduire ces périodes de réflexion pour les victimes de la traite des personnes.

L'option de la régularisation

33. De nombreux Etats, dans différentes parties du monde, ont créé des programmes de régularisation. Ces programmes offrent un statut légal à des migrants en situation irrégulière qui résident dans un pays depuis un certain temps, qui ont trouvé du travail et dont l'État et le secteur privé trouvent utile la poursuite de a participation au marché du travail .De l'avis de la Commission, la nécessité même de ce type de programmes de régularisation révèle un manque de cohérence entre les politiques migratoires nationales et les politiques relatives au marché du travail. La Commission tient aussi à faire la distinction entre de tels programmes de régularisation sélective et les amnisties, qui offrent de manière généralisée un statut légal aux migrants en situation irrégulière.

34. La Commission reconnaît que les programmes de régularisation peuvent être des entreprises complexes et admet qu'ils peuvent encourager une recrudescence de la migration irrégulière, surtout si les Etats établissent des programmes continus ou par roulement. Elle appelle néanmoins les Etats à reconnaître que de nombreux migrants en situation irrégulière ont trouvé une place dans leur économie et leur société.

35. La Commission recommande que la régularisation ait lieu au cas par cas. Un processus décisionnel transparent pour les régularisations est essentiel, avec des critères de régularisation clairement définis pour que les migrants se qualifient pour bénéficier d'un statut régulier. Ces critères peuvent inclure, par exemple, les antécédents d'emploi du demandeur, ses compétences linguistiques, l'absence de casier judiciaire et la présence d'enfants ayant grandi dans le pays ; autrement dit, les personnes qui ont déjà atteint un certain degré d'intégration dans la société.

Trafic de migrants et traite des êtres humains

Les Etats doivent renforcer leurs efforts pour combattre les phénomènes criminels et distincts du trafic de migrants et de la traite des êtres humains. Dans les deux cas, il faut poursuivre les criminels, éradiquer la demande de services liés à l'exploitation et fournir aux victimes la protection et l'aide appropriées.

36. La Commission tient à souligner la distinction juridique qui existe entre le trafic des migrants et la traite des êtres humains dans le contexte de la migration irrégulière. En droit international, la traite est définie comme le recrutement, le transport, le transfert et le l'hébergement ou l'accueil de personnes par la menace ou l'usage de la force ou d'autres formes de coercition ou de tromperie à des fins d'exploitation. Selon cette définition, la traite des êtres humains est indépendante du consentement de la victime et représente une violation des droits de l'homme. A l'opposé, la notion de trafic se réfère à des transactions consensuelles où passeurs et migrants décident d'un commun accord de contourner les contrôles d'immigration pour des motifs profitables aux deux parties. Le trafic de migrants constitue une infraction aux lois nationales de l'immigration et est considéré comme un délit grave dans un nombre croissant de pays.

Géographie de la traite des personnes
Bien que la traite d'êtres humains entre différentes régions soit en augmentation, elle a lieu surtout au sein des régions. Selon le Département d'Etat des Etats-Unis, environ les deux tiers des victimes dans le monde font l'objet d'une traite intrarégionale en Asie de l'Est–Pacifique (260 000 à 280 000) et en Europe–Eurasie (170 000 à 210 000).

37. La Commission reconnaît qu'il peut exister des convergences entre trafic des migrants et traite des personnes et qu'il n'est pas possible dans tous les cas d'établir une distinction claire entre ces deux phénomènes. Le statut légal d'un seul migrant et le degré d'exploitation à laquelle il est soumis peuvent changer au cours d'un voyage. La question de la définition est encore compliquée par le fait que certaines victimes de la traite ou du trafic peuvent demander l'asile et se qualifier pour l'obtention du statut de réfugié.

38. La Commission appelle les Etats à poursuivre les criminels qui se livrent au trafic de migrants et à la traite des personnes, et à mettre leur législation en conformité avec deux protocoles des Nations Unies qui ont été introduits pour répondre à ces questions. Certains Etats, dont des signataires des protocoles sur le trafic et la traite, n'ont pas les ressources, les capacités et la volonté politique nécessaires de mettre ces protocoles effectivement en application. C'est pourquoi, la Commission souligne l'importance d'une coopération multilatérale comprenant le financement ciblé et le renforcement des capacités, afin d'apporter une réponse mondiale à ces phénomènes.

Protection des victimes

39. Il faut que les États entreprennent trois formes d'actions complémentaires s'ils veulent traiter efficacement les problèmes de trafic des migrants et de traite des personnes. Primo, ils doivent poursuivre les malfaiteurs, notamment ceux qui recrutent et hébergent les victimes de trafic, et confisquer leurs biens. Secundo, ils doivent réduire la demande pour les services de personnes victimes de traite et de trafic, par des campagnes d'information et des 'initiatives éducatives et par le renforcement des législations nationales. A cette fin, le renforcement de la réglementation des agences matrimoniales, de tourisme et d'adoption est particulièrement important. Tertio, les mesures à l'encontre des personnes qui se livrent au trafic et à la traite des personnes doivent aller de pair avec une protection efficace des victimes.

40. Les besoins des victimes de la traite peuvent différer de ceux des migrants faisant l'objet de trafic, mais quelques approches communes sont nécessaires. Une sensibilisation est particulièrement importante pour fournir aux victimes l'information sur la protection, l'assistance et les autres services auxquels elles peuvent recourir. De même, il est nécessaire de donner une formation aux avocats, juges, policiers, garde-frontières, inspecteurs du travail et travailleurs sociaux pour renforcer la capacité des Etats à offrir la protection appropriée aux victimes. Vu le nombre de femmes et d'enfants (y compris les mineurs non accompagnés) qui font l'objet de traite et de trafic d'un pays à un autre, il est évident qu'il faut fournir ces services en tenant compte du sexe et de l'âge des victimes. Il faut qu'ils soient adaptés aux différents niveaux d'exploitation et d'abus qui interviennent dans les délits, discrets mais souvent liés, de trafic de migrants et de traite des êtres humains.

Migration irrégulière et asile

Dans leurs efforts pour endiguer la migration irrégulière, les Etats doivent respecter les obligations que leur imposent le droit international en matière de droits humains des migrants, l'institution du droit d'asile et les principes de protection des réfugiés.

41. Durant ses consultations, la décision de la Commission d'examiner la question de l'asile dans le cadre de la migration irrégulière a été mise en question par des acteurs concernés. Elles ont évoqué le risque de confondre les deux problématiques et de mettre en danger les droits des personnes qui revendiquent le statut de réfugié. La Commission partage ce souci, mais considère qu'il existe des liens importants entre migration irrégulière et asile.

42. Premièrement, les mouvements en provenance d'un certain pays peuvent inclure des personnes qui se qualifient pour obtenir le du statut de réfugié et d'autres qui ne se qualifient pas, en particulier lorsqu'un pays est en proie à la fois à des violations des droits de l'homme, à un conflit armé, à l'instabilité politique et à l'effondrement de son économie. Deuxièmement, de nombreux requérants d'asile se déplacent de manière irrégulière, en recourant souvent à des réseaux de trafic de migrants puisqu'ils sont dans l'impossibilité d'obtenir les documents nécessaires pour voyager de manière légale. En effet, une personne persécutée par son gouvernement peut se trouver dans l'impossibilité d'obtenir un passeport et encore moins un visa pour se rendre à l'étranger. Troisièmement, certains migrants qui n'ont manifestement pas besoin de protection internationale présentent néanmoins une demande d'asile une fois qu'ils arrivent dans un autre pays afin de prolonger au maximum la période précédant leur expulsion. Enfin, certains migrants qui se déplacent pour des raisons économiques peuvent se trouver démunis et exposés aux abus et à la violation de leurs droits alors qu'ils se trouvent en transit et, de ce fait, demander protection et assistance, même s'ils ne peuvent valablement prétendre au statut de réfugié.

43. La Commission est attachée au principe énoncé dans l'« Agenda pour la protection » établi par le Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et stipulant que l'institution de l'asile ne devrait pas être sapée par les efforts des Etats pour endiguer la migration irrégulière. Comme il est spécifié à l'article 31 de la Convention sur les réfugiés de 1951, les réfugiés ne doivent pas être pénalisés pour leur entrée ou présence illégale dans un pays, « sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulière ». Pour que ce principe soit respecté, il faut que les policiers, garde-frontières et fonctionnaires de l'immigration et de l'asile aient une bonne connaissance des éléments fondamentaux du droit international des réfugiés.

44. La Commission invite instamment tous les Etats à mettre en place des procédures rapides, équitables et efficaces de détermination du statut de réfugié afin que les requérants d'asile soient promptement informés du résultat de leur demande. Dans certains pays, des retards accumulés persistent, laissant les demandeurs d'asile dans l'incertitude pendant des mois ou des années. La Commission recommande que des mesures immédiates soient prises pour traiter ce problème. Dans les situations d'afflux massif, les Etats devraient envisager l'octroi aux nouveaux arrivants du statut de réfugié prima facie, pratique employée depuis des années avec de bons résultats, en Afrique et dans des pays en développement d'autres régions

Mouvements continus

45. La Commission appelle particulièrement l'attention sur la question des mouvements continus, où les demandeurs d'asile et les réfugiés se déplacent de manière irrégulière d'un pays où ils ont déjà demandé (ou pourraient avoir demandé) l'asile ou qui leur a déjà accordé le statut de réfugié. La Commission souligne la nécessité de répondre à cette question en veillant à ce que les requérants d'asile voient leur demande examinée rapidement et équitablement dans le pays d'arrivée initiale, que leur soit accordée une reconnaissance *prima facie*.

46. Les personnes auxquelles est accordé le statut de réfugié, soit à titre individuel, soit prima facie, doivent par la suite être en mesure de jouir d'un degré adéquat de protection et de sécurité, d'un niveau de vie correct et de la perspective de trouver une solution à leur situation, que ce soit par rapatriement volontaire, intégration locale ou réinstallation. En l'absence de telles conditions, certains réfugiés chercheront inévitablement à se déplacer plus loin, souvent de manière irrégulière.

47. La Commission approuve le principe d'améliorer les standards de protection des réfugiés et d'assistance dans les régions d'origine, mais appelle les Etats et autres acteurs à reconnaître que ces efforts n'empêcheront sans doute pas tous les mouvements continus de réfugiés et de requérants d'asile. Ceci en partie parce que les différences entre régions en matière de niveau de vie et de niveau de sécurité des personnes continueront de motiver ces mouvements continus, et en partie aussi parce que des trafiquants de migrants et des réseaux sociaux transnationaux ont intérêt à les faciliter.

48. Presque 75 % des 9,2 millions de réfugiés dans le monde se trouvent dans des pays en développement et la Commission est consciente du fait que l'amélioration de la protection et de l'aide dans les régions d'origine pourrait exiger que les Etats les plus pauvres assument la responsabilité d'une proportion des réfugiés du monde plus grande encore que la proportion actuelle. Il est essentiel de mettre immédiatement en pratique les principes de partage de la responsabilité et des charges, par exemple par l'apport de certaines aides au développement supplémentaires pour les régions à forte population de réfugiés et par le développement de programmes de réinstallation des réfugiés.

CHAPITRE QUATRE

Diversité et cohésion: les migrants dans la société

Les migrants et les citoyens des pays de destination doivent respecter leurs obligations légales et bénéficier d'un processus mutuel d'adaptation et d'intégration qui tienne compte de la diversité culturelle et favorise la cohésion sociale. Le processus d'intégration doit être activement encouragé par les autorités locales et nationales, les employeurs et les membres de la société civile. Il doit aussi se fonder sur un engagement de non-discrimination et d'équité hommes-femmes. Il doit s'accompagner d'un discours public objectif sur les migrations internationales de la part des politiques et des médias.

1. Les migrations internationales voient s'accroître leur échelle et leur rapidité, mais aussi le nombre de pays et l'éventail de personnes concernées. Partout dans le monde, des gens de différentes origines nationalités, qui parlent différentes langues et qui ont des coutumes, des appartenances religieuses et des modes de comportement différents, entrent en contact à une échelle sans précédent. Il en résulte que la notion d'Etat-nation socialement ou ethniquement homogène avec une seule culture, est de plus en plus dépassée. La plupart des sociétés contemporaines sont caractérisées par un degré de diversité souvent élevé.

2. Les contacts entre personnes issues de cultures et de pays différents présentent à la fois des opportunités et des défis. En termes d'opportunités, on constate que des sociétés et des collectivités offrant de la diversité peuvent être socialement dynamiques et, culturellement novatrices et avoir une économie prospère. Cela est particulièrement visible dans l'émergence de « villes-mondes », régions urbaines hautement cosmopolites qui accueillent de nombreux migrants, leur offrent la possibilité de tirer parti des nouvelles opportunités qu'ouvre le processus de mondialisation dans les domaines du commerce, de l'investissement et des affaires.

3. Beaucoup de gens, en particulier les jeunes générations, considèrent ces villes comme les lieux de vie les plus intéressants et stimulants. Tandis que la migration internationale a souvent pour mobile des considérations économiques, nombreux sont ceux qui choisissent de partir à l'étranger pour connaître d'autres endroits et d'autres cultures, adopter un mode de vie différent ou renouer avec des membres de leur famille ou de leur communauté qui ont migré avant eux.

Migrations et diversité sociale
En 1970, les migrants internationaux constituaient plus de 10 % de la population dans 48 pays. En 2000, ce nombre était passé à 70 pays.

4. La diversité qu'amènent les migrations internationales crée aussi d'importants défis, en particulier pour la cohésion sociale des pays d'accueil. Toutes les sociétés sont caractérisées par des systèmes de valeurs contradictoires et par la

compétition pour les ressources, et il serait faux d'insinuer que l'immigration amène des tensions dans des communautés qui, autrement, vivraient en parfaite harmonie. Quoi qu'il en soit, il est évident que les migrations peuvent avoir un puissant impact émotionnel par leurs conséquences humaines, tant pour les migrants que pour les membres de la société d'accueil.

5. Comme on l'a vu au chapitre 3, les migrants sont souvent considérés avec suspicion par d'autres membres d'une société, en particulier s'ils arrivent en grand nombre, si leur présence n'est pas autorisée et s'ils semblent entrer en compétition avec les citoyens pour l'accès aux biens et aux services publics. Ces problèmes ont été accentués par des évolutions dans le contexte politique international. Dans différentes parties du monde, certains politiciens et médias ont facilement réussi à mobiliser un soutien par des campagnes populistes et xénophobes projetant systématiquement une image négative des migrants.

6. À la suite d'événements impliquant des étrangers et des membres de minorités ethniques survenus dans des villes telles que New York, Madrid, Amsterdam ou Londres, les inquiétudes de l'opinion publique au sujet du terrorisme international ont fait naître plus de suspicion à l'égard des migrants et alimenté des préjugés contre les musulmans. Dans certains cas, des migrants eux-mêmes ont envenimé ces problèmes en ne respectant pas les lois en vigueur ou en n'essayant pas de comprendre les valeurs de leur pays d'accueil. Il relève de la responsabilité particulière des gouvernements de contrer de telles tendances et de prendre des mesures pour que tous les membres de la société, migrants et citoyens pareillement, participent de façon active et égale à la vie du pays.

Politiques et pratiques des Etats

Tout en reconnaissant le droit des Etats à définir leurs propres politiques en rapport avec la situation des migrants dans la société, tous les migrants doivent pouvoir exercer leurs droits humains fondamentaux et bénéficier de conditions de travail minimales.

7. Les migrations internationales impliquent souvent des déplacements de personnes dont l'origine et les caractéristiques sociales, culturelles et ethniques sont différentes de celles de la plupart des gens dans la société qu'elles rejoignent. Les pays de destination traitent cette situation de différentes façons. L'une d'elles consiste à exclure les migrants de la société, en particulier les travailleurs temporaires et requérants d'asile, en veillant à ce qu'aucune perspective d'intégration ne leur soit offerte. Une autre stratégie est de contraindre les migrants à abandonner leur propre culture et à s'assimiler au mode de vie majoritaire. Une troisième stratégie consiste à poursuivre des politiques permettant à tous les membres de la société, migrants et nationaux, d'exprimer leur culture et leurs convictions propres, pourvu que celles-ci respectent l'Etat de droit et souscrivent à un ensemble de valeurs sociales communes.

8. Les Etats ont le droit de définir leurs propres politiques relatives à la situation des migrants dans la société, mais ils doivent s'assurer que ces politiques respectent les principes internationaux des droits humains qui ont été acceptés par la plupart des Etats. La Commission souligne qu'il est impératif que les Etats garantissent à tous les migrants (y compris ceux qui n'ont aucune perspective d'intégration ou de résidence à long terme dans leur pays de destination) la possibilité d'exercer tous leurs droits humains fondamentaux. Ceux-ci incluent, par exemple, la liberté de se réunir pacifiquement, la liberté d'opinion

et la liberté de religion. La Commission considère aussi qu'il est essentiel que les migrants puissent bénéficier des normes du travail minimales garanties en vertu des Conventions du BIT, tout en reconnaissant que ces objectifs peuvent être difficilement réalisables dans des pays où de nombreux nationaux ne bénéficient actuellement pas de ces droits.

9. Veiller à ce que les migrants puissent avoir des conditions de vie correctes au sein de la société qu'ils ont rejointe n'est pas seulement une question de droits humains, mais aussi d'intérêt et de bénéfice mutuels. Les migrants qui sont acceptés et respectés par les autres membres de la société, sont plus à même de réaliser leur potentiel et d'apporter une contribution à leur pays d'adoption. La cohésion sociale donne aux migrants et aux citoyens pareillement un sentiment de sécurité et d'objectifs partagés et constitue un élément important du succès économique.

Intégration et marginalisation

Les migrants autorisés et établis devraient être pleinement intégrés à la société. Le processus d'intégration devrait valoriser la diversité, favoriser la cohésion sociale et éviter la marginalisation des communautés d'immigrants.

10. Certains pays, ont tendance à formuler et appliquer les politiques de migration et d'intégration en isolant les unes des autres, alors qu'elles font partie d'un même processus. La cohésion sociale est maintenue efficacement à travers la promotion du processus d'intégration, en particulier dans les cas où les nouveaux immigrants sont susceptibles de devenir des résidents, permanents ou de longue durée, du pays d'accueil. La Commission considère que l'intégration est un processus multidimensionnel et sur longue durée, exigeant des membres migrants et non-migrants de la société qu'ils se respectent et s'adaptent les uns aux autres, ce qui leur permettra d'avoir des interactions positives et pacifiques. L'intégration reconnaît et admet les différences, mais elle exige un sentiment commun d'appartenance, chez les migrants comme chez les nationaux.

11. Dans de nombreux pays, l'intégration a été particulièrement réussie, ce qui a permis aux migrants d'apporter d'importantes contributions au développement économique, social et culturel des sociétés dans lesquelles ils se sont établis. En effet, l'histoire nous montre que les migrations internationales ont été une des forces les plus dynamiques dans le développement des Etats et sociétés contemporains, y compris beaucoup de ceux qui ont un bilan de réussite économique.

12. En même temps, la Commission remarque que l'intégration s'est révélée comme étant un processus plus problématique dans les pays qui ont d'importantes populations migrantes ou minoritaires. Bien qu'il soit difficile de généraliser sur cette question, il ressort des éléments analysés par la Commission que, dans beaucoup de pays, les migrants de première génération souffrent de façon disproportionnée de problèmes physiques, mentaux et de procréation, atteignent de moindres niveaux de formation que les nationaux et vivent généralement dans des habitats de piètre qualité. Ils occupent aussi généralement des emplois peu rémunérés et de niveau inférieur et sont plus susceptibles de connaître un chômage de longue durée que les autres membres de la société.

13. Ces résultats négatifs de la migration résultent de divers facteurs, dont la discrimination dans les domaines du travail et du logement, l'incapacité d'obtenir un accès égal à l'éducation et aux soins médicaux, la xénophobie et le racisme, ainsi que des plus bas niveaux d'instruc-

tion, des compétences linguistiques limitées et du statut irrégulier de nombreux migrants. En général, les enfants et petits-enfants des migrants ont un bien meilleur statut socio-économique que leurs aînés. De fait, l'ascension sociale que connaissent de nombreux enfants de migrants est l'un des aspects les plus positifs des migrations internationales. Par contre, il est aujourd'hui évident que des citoyens issus de familles immigrantes peuvent devenir profondément et violemment aliénés de la société dans laquelle ils vivent, même s'ils ont atteint un bon niveau de formation et de revenu.

Marginalisation des migrants

14. En l'absence d'intégration efficace, les pays de destination ne seront pas en mesure de valoriser la contribution que les migrants peuvent apporter à la société. La Commission tient à souligner la nécessité de veiller à ce que les migrants puissent réaliser leur potentiel et leurs aspirations, et à mettre en évidence les dangers liés à l'exclusion et à la marginalisation des migrants et de leurs enfants. La croissance de communautés migrantes défavorisées et exclues risque fort d'entraîner des coûts sociaux et financiers élevés. Cette situation peut en outre avoir des conséquences sur la sécurité publique et pourrait amener d'autres membres de la société à se sentir menacés par leur présence.

15. Le risque, dans de telles situations, est que des membres de populations migrantes et minoritaires se retirent de la société et recherchent des façons militantes d'exprimer leurs frustrations et d'affirmer leur identité. De tels scénarios ne représentent pas seulement une menace pour la sécurité publique et l'Etat de droit, mais, en provoquant des attitudes négatives vis-à-vis des communautés de migrants, dressent aussi de nouveaux obstacles sur le chemin de l'intégration et de la cohésion sociale. Tous les acteurs concernés – communautés de migrants, institutions de la société civile, gouvernements nationaux et locaux ainsi que le secteur privé – gagneraient à travailler ensemble pour s'efforcer d'éviter de telles conséquences négatives.

Facteurs d'intégration
Une étude de la Division de la population des Nations Unies est arrivée à la conclusion que l'intégration des migrants dans les sociétés d'accueil dépend principalement de leur maîtrise de la langue nationale, de leur aptitude à trouver un emploi convenablement rémunéré, de leur statut juridique, de leur participation à la vie civique et politique et, finalement, de leur accès aux services sociaux.

Une approche cohérente de l'intégration

Les autorités locales et nationales, les employeurs et les membres de la société civile devraient travailler en partenariat actif avec les migrants et leurs associations pour promouvoir le processus d'intégration. Les migrants devraient être bien informés de leurs droits et de leurs obligations, et être encouragés à devenir des citoyens actifs du pays où ils se sont établis.

16. Il n'existe pas de modèle simple ou de modèle unique pour l'intégration effective des migrants au sein de la société, même si les meilleurs exemples d'intégration semblent venir des pays où existe un large consensus entre partis politiques sur la question de l'immigration. Le processus d'intégration se produit principalement au niveau local, et les politiques adoptées pour le promouvoir doivent donc être spécifiques à chaque situation et prendre en compte les circonstances et caractéristiques précises tant des migrants que des autres groupes sociaux. De plus, de nombreux Etats n'ont pas les moyens de répondre aux besoins et aux exigences de leurs citoyens et il ne leur est donc pas facile d'accorder

un niveau de priorité élevé à la situation des migrants. En effet, les ressortissants d'un pays risquent de mal réagir s'ils ont l'impression que les maigres ressources publiques sont utilisées à cette fin.

17. Bien qu'une approche uniforme puisse se révéler inadéquate, l'expérience de sociétés où le processus d'intégration a été relativement réussi amène la Commission à conclure qu'il faut une approche cohérente de l'intégration, qui fasse intervenir les éléments exposés ci-dessous.

Transparence et Etat de droit

18. Des politiques concernant les migrations et les réfugiés qui ne sont pas équitables, transparentes, ouvertement débattues et fondées sur un consensus sont de nature à susciter la suspicion et le ressentiment chez les citoyens des pays de destination, empêchant ainsi le processus d'intégration. Les gouvernements doivent expliquer au public les motifs pour lesquels ils admettent des migrants et des réfugiés, combien ils en admettent et quel appui leur sera accordé par l'Etat. Plus généralement, les Etats qui admettent que des personnes s'établissent sur leur territoire de façon permanente ou pour une longue durée doivent reconnaître qu'il est de l'intérêt des citoyens comme des migrants de s'investir dans le processus d'intégration.

19. Une politique d'intégration cohérente doit se fonder sur le respect des différences culturelles qu'apportent les migrants. Ce respect est essentiel pour plusieurs raisons : primo, le dialogue entre différentes cultures est un phénomène sain ; secundo, de nouvelles cultures apportent de nouvelles compétences, de nouvelles sources d'énergie et de nouvelles formes d'expression à la société ; et tertio, les migrants doivent pouvoir préserver leur dignité pour ne pas se sentir assiégés et menacés. Cela ne signifie pas que la culture des migrants soit au-dessus de toute critique. En effet, les pratiques culturelles contrevenant aux instruments internationaux sur les droits de l'homme ou aux droits d'autres personnes peuvent être légitimement prohibées.

20. Les Etats ont la responsabilité d'assurer un statut légal sûr et des documents appropriés aux migrants admis sur leur territoire, et de faire en sorte qu'ils soient en mesure d'exercer tous leurs droits humains. Ils doivent veiller au maintien de l'Etat de droit. et les migrants qui le mettent en péril doivent s'attendre à ce que les Etats prennent des mesures énergiques à leur encontre. Les Etats doivent également agir avec fermeté contre tous éléments de la société qui cherchent à abuser, intimider ou exploiter les migrants. À moins que ces objectifs fondamentaux ne soient atteints, l'intégration demeurera problématique.

Activités anti-discrimination

21. Les autorités des États, tant nationales que locales, devraient apporter leur soutien à l'objectif d'intégration en confirmant publiquement leur engagement envers l'intégration et en reconnaissant la contribution apportée par les migrants à la société. Les Etats devraient respecter la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ratifiée par plus de 175 gouvernements, en promouvant et mettant en pratique le principe de non-discrimination, et en donnant à la société un exemple positif dans leur manière de conduire leurs affaires. Dans de nombreux pays, par exemple, les gouvernements sont les plus grands employeurs, prestataires de services et acheteurs de biens et services. Il est donc essentiel qu'ils donnent une forte impulsion en pratiquant et en encourageant des politiques progressistes en matière de recrutement et de diversité, ainsi qu'en recourant dans le cadre de leurs politiques d'achat à des entreprises établies par des immigrants.

22. Les entreprises du secteur privé, en particulier celles qui sont grandes, prestigieuses et influentes, devraient agir de même. Les employeurs qui se sont engagés explicitement à poursuivre des objectifs progressistes tels que la non-discrimination, l'intégration des immigrés et l'équité hommes-femmes, doivent être félicités. Les autres entreprises devraient s'inspirer de ces pratiques et adhérer au Pacte mondial de l'ONU qui engage les signataires à respecter 10 principes fondamentaux, conviant notamment les entreprises à « éliminer la discrimination en matière d'emploi et de profession ». Les entreprises qui sont en mesure de faire appel aux talents d'un personnel divers sont les mieux placées pour mettre à profit les opportunités que crée une économie de plus en plus compétitive et mondialisée.

Célébration de la diversité canadienne
Selon le dernier recensement canadien, la population de Vancouver appartient dans une proportion de 37 % à des communautés originaires de pays situés dans des régions autres que l'Europe. En juillet 2005, la ville a organisé son premier Festival de la diversité, offrant à tous les groupes ethniques et culturels la possibilité de raconter leur histoire à travers la musique, la nourriture, la danse, la poésie, l'art et la sculpture.

23. Il faut combattre la discrimination en établissant et en mettant en application des lois appropriées, en particulier dans les domaines, tels que l'emploi, le logement et l'éducation, qui ont des incidences directes sur les perspectives de réussite des migrants au sein de la société où ils se sont établis. Il est particulièrement nécessaire de veiller à ce que les représentants de l'Etat tels que les policiers, les juges, les officiers de l'immigration, les fonctionnaires et le personnel médical reçoivent la formation nécessaire pour leur procurer une compréhension des cultures dont sont issus les immigrants et leur permettre d'agir de manière non discriminatoire

Une citoyenneté active

24. L'intégration effective des immigrants et des populations minoritaires exige qu'ils s'engagent de façon appropriée dans le processus politique. Il est particulièrement utile de donner le droit de vote, au niveau local, aux immigrants autorisés et immigrés de longue date. La Commission souligne l'importance de veiller à ce que les migrants admis pour résidence permanente aient accès rapidement et de façon abordable à la citoyenneté.

25. En conséquence du processus de mondialisation et de la croissance de communautés transnationales, des notions établies telles que la citoyenneté et l'Etat-nation sont en voie d'être redéfinies. A l'avenir, il semble probable que des personnes en nombre grandissant posséderont plus d'une nationalité, s'identifieront à plusieurs cultures et partageront leur temps entre plusieurs pays. Cette évolution présente certains défis, mais offre aussi d'importantes opportunités pour les Etats et les sociétés qui accueillent les migrants.

26. Pour promouvoir une citoyenneté participative, il faudrait idéalement que les migrants reçoivent un énoncé écrit de leurs droits et de leurs obligations lorsqu'ils sont admis dans un pays, ce qui les encouragera à devenir le plus tôt possible des citoyens actifs. Des immigrants qui ne parlent pas la ou les langues officielles de leur société d'adoption trouveront particulièrement difficile de devenir des citoyens actifs. L'acquisition de compétences linguistiques appropriées doit donc être considérée comme une obligation fondamentale des immigrants de longue durée et des résidents permanents Il convient également que les Etats qui accueillent des migrants sur leur territoire investissent dans le processus d'intégration en aidant les personnes qui ne parlent pas la langue locale à acquérir ces compétences.

Soutien et dialogue

27. Il est également possible de promouvoir l'intégration et la cohésion sociale en apportant un appui et des services ciblés aux migrants, en particulier dans les domaines-clés de l'emploi, de la formation pour l'acquisition de compétences et de l'apprentissage linguistique. La Commission reconnaît que de nombreux Etats manquent de capacités pour fournir ces services. Elle suggère donc que des programmes et des projets de renforcement des capacités soutenus par un financement international soient mis en place pour appuyer le processus d'intégration. Les Etats devraient aussi conclure des accords sur la reconnaissance mutuelle des qualifications, afin de garantir que les immigrants puissent mettre en pratique les compétences acquises dans leur propre pays.

28. En raison de la nature multidimensionnelle de l'intégration, la cohérence et la coordination entre les organismes gouvernementaux responsables de questions telles que la santé, l'éducation, l'aide sociale, l'emploi et l'application de la loi, sont indispensables. Dans chacun de ces domaines, des mesures peuvent être prises pour assurer aux immigrants un accès équitable aux services publics, au moyen de programmes d'information et de services de traduction.

29. L'intégration s'effectue le plus efficacement sur le lieu de travail et à l'école. C'est dans ce contexte communautaire que les immigrants et les autres membres de la société peuvent le plus aisément développer un sentiment de respect mutuel, établir des liens d'amitié et poursuivre des objectifs communs. Si l'intégration n'est pas encouragée à ce niveau, on ne peut espérer que des initiatives plus ambitieuses et centralisées aient l l'effet souhaité.

30. La Commission tient aussi à souligner l'importance de la promotion de programmes éducatifs et de dialogues interculturels et interreligieux au sein des diverses communautés pour dissiper les mythes et les malentendus qui peuvent exister entre différents groupes sociaux. Les institutions de la société civile, notamment les églises, les mosquées, les temples et autres entités religieuses, ont un rôle important à jouer dans ces activités. Le processus d'intégration devrait aussi être encouragé au moyen d'un dialogue international et interreligieux ; un bon exemple est le Partenariat euro-méditerranéen ou Processus de Barcelone qui encourage le « rapprochement entre les peuples au moyen d'un partenariat social, culturel et humain qui vise à favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles ».

Participation et représentation

31. La plupart des migrants se caractérisent par leur esprit d'entreprise et sont déterminés à réussir dans la vie. Il est primordial de favoriser cette vitalité et de veiller à ce que les migrants eux-mêmes soient des participants à part entière au processus d'intégration. La Commission appelle donc les autorités nationales et locales à veiller à ce que les associations d'immigrants et les groupes de femmes immigrantes, ainsi que les organismes religieux et les institutions de la société civile qui travaillent en étroite collaboration avec les migrants, soient effectivement impliqués dans la formulation et l'évaluation de politiques et de programmes visant à promouvoir l'intégration.

32. Dans le même temps, la Commission reconnaît les difficultés de cette approche. Les populations migrantes sont elles-mêmes toujours plus diverses et sont souvent divisées selon des clivages nationaux, ethniques, idéologiques, religieux et générationnels. Les migrants originaires d'un même pays et d'une même culture peuvent aussi être divisés en un relativement petit nombre de

professionnels hautement qualifiés et bien rémunérés et un nombre beaucoup plus important de personnes regroupées à l'extrémité inférieure du marché du travail.

33. Dans ce contexte, il peut être problématique de déterminer quels individus et quelles organisations sont suffisamment représentatifs pour s'exprimer au nom des autres migrants. De plus, dans beaucoup de situations, les représentants les plus puissants et qui se font entendre le plus fort sont des hommes, pouvant avoir intérêt à maintenir des pratiques culturelles qui préservent leur propre pouvoir et négligent les intérêts et préférences des femmes et des enfants.

Obligations des immigrants

34. Dans certains cas, les individus et les organisations qui se prétendent les représentants d'une communauté d'immigrants ou de populations minoritaires sont opposés à la notion même d'intégration car ils rejettent les valeurs et la culture de la société dans laquelle ils résident. La Commission reconnaît le danger inhérent à ce cas de figure et appelle tous les migrants à respecter les obligations qu'ils assument lorsqu'ils sont admis dans d'autres pays, en particulier l'obligation de renoncer à toute activité qui présente une menace pour l'ordre public, constitue une violation des lois et empiète sur les droits des autres individus.

35. Les Etats ont la responsabilité de veiller à ce que les immigrants se familiarisent avec les lois, les coutumes et les valeurs de la société où ils s'établissent, tandis que les immigrants, ont l'obligation de les respecter. Si des immigrants se sente,t incapables de vivre dans le cadre du droit et de la constitution de leur pays d'accueil, ils devraient envisager de quitter ce pays ou, une fois qu'ils ont acquis la citoyenneté, mener campagne pour un changement politique par des moyens pacifiques et démocratiques. Le processus d'intégration sera entravé si certains immigrants sont fondamentalement opposés aux valeurs de la société où ils vivent et si certains citoyens refusent de reconnaître la légitimité de la présence des immigrants.

Femmes et enfants migrants

Une attention particulière devrait être portée à assurer la protection des femmes et à leur permettre de devenir plus autonomes, ainsi qu'à veiller à ce qu'elles soient activement impliquées dans la formulation et l'application des politiques et programmes d'intégration. Les droits, le bien-être et les besoins éducatifs des enfants migrants devraient, eux aussi, être totalement respectés.

36. Les problèmes que rencontrent et ceux que présentent les différents groupes de migrants internationaux diffèrent considérablement, et la Commission souhaite donc faire quelques remarques relatives aux circonstances sociales de certains groupes particulièrement sensibles, à commencer par les femmes et les enfants migrants.

Femmes migrantes

37. La migration peut être une expérience qui permet aux femmes de devenir plus autonomes. Elle peut impliquer qu'elles quittent des sociétés où s'exercent des formes d'autorité traditionnelles et patriarcales. Elle peur leur permettre de travailler, de gagner de l'argent et d'exercer un plus grand pouvoir décisionnel dans leur vie quotidienne. Les femmes qui migrent peuvent aussi parvenir à acquérir de nouvelles compétences et à bénéficier, quand elles rentreront dans leur pays, d'un statut socio-économique plus élevé.

38. Malheureusement, la migration peut aussi avoir l'effet inverse. Les femmes qui migrent pour se marier, pour employer un emploi domestique ou pour travailler dans l'industrie du divertissement ou celle du sexe, sont particulièrement exposées à l'exploitation et à l'isolement social, de même que les femmes qui sont victimes de la traite. Ces problèmes sont accentués lorsqu'elles ne connaissent pas la langue du pays ou n'ont pas accès à des réseaux sociaux d'appui.

39. Dans certains pays, les femmes migrantes sont victimes de discrimination sur le marché du travail et se trouvent dans une situation de « gaspillage intellectuel », lorsqu'elles doivent accepter des emplois pour lesquels elles sont surqualifiées. Dans d'autres pays, les femmes risquent d'être licenciées et expulsées si elles tombent enceintes ou d'être socialement stigmatisées si elles sont infectées par le VIH/SIDA. Si elles ont migré de manière irrégulière, leurs enfants risquent d'être apatrides et, de ce fait, privés des droits fondamentaux tant dans leur pays de résidence que dans leur pays d'origine.

40. Les données recueillies par la Commission indiquent qu'un nombre significatif de femmes migrantes sont exposées à la violence de leur mari ou de leur partenaire, en particulier dans des communautés caractérisées par la pauvreté, la marginalisation et un changement rapide dans les rôles des hommes et des femmes. De plus, alors que le travail, le niveau de formation et les compétences linguistiques sont généralement considérés comme les clés de l'intégration, les femmes migrantes sont plus susceptibles que les hommes de demeurer hors du marché du travail et de passer la plus grande partie de leur temps à la maison, ce qui rend plus difficile pour elles l'acquisition de compétences linguistiques et l'établissement des réseaux sociaux nécessaires pour s'intégrer dans leur nouvelle société.

41. La Commission reconnaît que toutes les sociétés sont caractérisées par des inégalités entre hommes et femmes et que ces inégalités affectent autant les migrants que les non-migrants. Elle souligne qu'il faut que les politiques et programmes migratoires soient sensibles à la dimension du genre, accordent une attention particulière à la situation et à l'insertion sociales des femmes migrantes et veillent à ce que l'expérience migratoire aide les femmes à devenir plus autonomes. Tous les efforts doivent être entrepris pour faire en sorte que les femmes migrantes interviennent activement dans la formulation, l'application et l'évaluation de ces politiques et programmes. L'organisation des femmes immigrantes dans les pays de destination est aussi essentielle, car les populations des diasporas influencent l'opinion des gens dans les pays d'origine sur des questions telles que l'équité hommes–femmes. A cet égard, les migrants peuvent agir comme une force de changement progressiste dans les pays où les droits des femmes ne sont généralement pas respectés.

42. Finalement, et conformément à la conviction de la Commission que les personnes devraient pourvoir migrer par choix plutôt que par nécessité, des efforts soutenus doivent être faits pour assurer que les femmes puissent exercer tous leurs droits humains et réaliser tout leur potentiel dans leur pays d'origine. Dans de trop nombreux cas portés à l'attention de la Commission, des femmes se sentent obligées de quitter leur propre pays pour aller chercher du travail ailleurs parce qu'elles sont privées chez elles de ces droits et opportunités.

Enfants migrants

43. Il est souvent supposé que les enfants migrants s'adaptent plus rapidement à leur nouvel environnement que leurs parents ou leurs grands-parents. Bien qu'il existe certains éléments des

preuves à l'appui de cette assertion, il serait dangereux de conclure que l'intégration des enfants migrants est un problème qui se règle de lui-même.

Accès à l'éducation
Une étude menée en 2003 à Johannesburg, en Afrique du Sud, pays qui a enchâssé les droits économiques et sociaux dans sa Constitution, a établi que 70 % des enfants réfugiés somaliens n'étaient pas inscrits à l'école, alors qu'ils avaient le droit à l'éducation. Bien que certains parents aient choisi de ne pas inscrire leurs enfants, la plupart ne l'avaient pas fait et cela à cause de leur isolement dans la société sud-africaine. Selon le HCR, quelque 7 000 réfugiés somaliens vivaient en Afrique du Sud au début de 2005.

44. Les enfants qui sont emmenés d'un pays ou d'un continent à un autre peuvent être traumatisés par le fait qu'ils ont laissé derrière eux un mode de vie familier et se retrouvent dans une société où la langue, la culture, les valeurs et le mode de vie sont fort différents. La migration peut entraîner des tensions entre hommes et femmes ainsi qu'entre générations, et ces conflits peuvent affecter très directement la santé et le bien-être des plus jeunes membres d'une famille. Dans les pires des cas, cela peut entraîner des violences et d'autres formes de maltraitance, particulièrement à l'encontre des filles et des jeunes femmes. En grandissant, les enfants de migrants ou ceux qui appartiennent à une minorité peuvent éprouver un sentiment d'aliénation et des incertitudes quant à leur identité et à leurs loyautés, surtout s'ils sont confrontés à des discriminations et à de la xénophobie de la part d'autres membres de la société. Les enfants de migrants en situation irrégulière sont particulièrement vulnérables puisqu'ils risquent de se retrouver apatrides et de ne pas pouvoir faire valoir leur droit à l'éducation.

45. La Commission souligne la nécessité de veiller à ce que les droits, le bien-être et les besoins éducatifs des enfants migrants soient pleinement respectés par tous les membres de la société. Tout en s'intégrant dans une nouvelle société, ils devraient avoir la possibilité de garder des liens avec leur pays et leur culture d'origine. Comme dit plus haut, à l'époque actuelle de mondialisation et de mobilité humaine, de plus en plus d'enfants migrants auront plus d'un « chez eux » et possèderont une double nationalité, voire une citoyenneté multiple, si les Etats concernés l'autorisent.

Migrants temporaires et migrants en situation irrégulière

Même si le droit de s'intégrer dans la société où ils vivent n'est généralement pas accordé aux migrants temporaires et migrants en situation irrégulière, leurs droits devraient être pleinement respectés et ils devraient être protégés contre l'exploitation et les abus.

46. Les migrants temporaires et les migrants au statut irrégulier sont deux autres groupes qui présentent des défis particuliers en rapport avec leur situation sociale et leur intégration. La réticence de certains Etats à envisager l'introduction de programmes de migration temporaire, et cela malgré leur besoin de travailleurs supplémentaires, vient de leur crainte que les participants à de tels programmes, en particulier ceux qui sont à l'extrémité inférieure du marché du travail, ne retourneront pas dans leur pays au terme de leur engagement.

47. La Commission reconnaît que ce souci est bien réel et admet que les Etats ont un intérêt légitime à traiter les travailleurs migrants temporaires ou contractuels différemment de ceux qui ont été admis à résider de façon permanente.

Dans le même temps, et dans l'intérêt de la cohésion et de l'harmonie sociales, il est essentiel de veiller à ce que les migrants qui ont été admis dans un autre pays à titre temporaire bénéficient du processus d'inclusion, en ce sens que leurs droits humains soient respectés, qu'ils soient protégés contre l'exploitation et les abus et qu'ils puissent établir des relations conviviales avec les autres membres de la société. Les recommandations présentées au chapitre 1 apportent quelques propositions spécifiques relatives à cette question.

Migrants en situation irrégulière

48. La Commission est consciente du fait que les Etats ne sont généralement pas prêts à envisager les questions de l'intégration ou de l'inclusion sociale dans le cas des migrants qui sont entrés ou sont restés sur leur territoire de manière irrégulière. Ce problème peut sembler, de prime abord, relativement clair. En effet, à moins que ces migrants réussissent à régulariser leur situation d'une manière ou d'une autre cas, dans lequel ils ne peuvent plus être décrits comme étant en situation irrégulière, ils sont, normalement, sujets au renvoi du territoire.

49. Dans la pratique, cependant, la situation sociale des migrants qui sont arrivés de manière irrégulière ne peut être ignorée aussi aisément, car ces migrants et leurs enfants ont à la fois des besoins à satisfaire et des droits qui doivent être respectés. Il peut être affirmé que des personnes qui ont vécu dans un pays pendant une longue période, spécialement s'ils y ont travaillé et apporté leur contribution à l'économie nationale, peuvent faire valoir certains droits d'accès aux services de l'Etat, indépendamment de leur statut juridique. La Commission s'inquiète aussi des cas où des requérants d'asile attendent pendant des années de recevoir une décision définitive sur leur demande de statut de réfugié mais n'ont pas le droit de travailler pendant ce temps, même s'ils ont des compétences recherchées par l'économie nationale.

50. Il faut que les États respectent leur obligation d'assurer aux migrants en situation irrégulière et à leur famille les services essentiels, tels que les soins médicaux indispensables et l'éducation des enfants. Comme il est proposé au chapitre 3 du présent rapport, les Etats qui tolèrent la présence de ces migrants sur leur territoire et en bénéficient devraient aussi envisager sérieusement des mesures de régularisation de leur statut, ce qui empêcherait qu'ils ne soient marginalisés.

Le discours public sur l'intégration

Les personnes et les organisations qui ont de l'influence sur l'opinion publique devraient aborder la question des migrations internationales de manière objective et responsable.

51. Dans de nombreux pays, la situation des migrants au sein de la société a été compromise par des récits dans les médias qui dépeignent les membres de populations migrantes ou minoritaires sous le jour le plus noir : comme des criminels, des terroristes et, plus généralement, des gens qui représentent une menace pour le mode de vie établi. Dans certaines situations, l'ignorance et les reportages menés à la légère ont obscurci la réalité objective. Dans les pires des cas, des journalistes ont propagé des mythes et soutenu l'agenda de politiciens populistes et de groupes de pression qui cherchent à mobiliser la xénophobie comme moyen de s'attirer le soutien populaire. Les réfugiés, les requérants d'asile et les migrants arrivés dans un pays de manière irrégulière sont souvent la cible d'attaques.

52. La Commission est fortement favorable à l'existence d'une presse libre et reconnaît qu'il peut être dangereux de chercher à contrôler le discours public sur les migrations internationales. Les migrants, comme les autres membres de la société, peuvent être impliqués dans des délits et des comportements antisociaux, dont il faut rendre compte. La Commission recommande fortement un débat responsable sur les migrations, qui garantirait que la réputation de personnes originaires d'autres pays ne soit pas entachée en raison de leur origine ou de leur statut juridique. La Commission reconnaît aussi la valeur des codes de conduite volontaires et autres mécanismes autorégulateurs pour les médias, ainsi que des procédures qui assurent un droit de réponse aux personnes ou groupes de personnes qui ont été diffamés.

53. Ces approches doivent être complétées par des mesures visant à promouvoir l'intégration, favoriser la cohésion sociale et encourager le respect des droits des migrants. A cet égard, la Commission félicite les médias qui ont fait preuve d'un engagement en faveur de la diversité sociale, autant par la nature de leurs programmes que par la composition de leur personnel. Les écoles, associations d'immigrants, organismes religieux, syndicats et autres institutions de la société civile ont aussi un rôle important à jouer en influençant le discours public sur les migrations et en veillant à ce que ce débat soit mené de manière objective.

54. L'intégration n'est pas un processus rapide, simple ou linéaire. Elle prend généralement du temps, peut subir des revers et se dérouler plus harmonieusement dans certains domaines de la vie que dans d'autres. C'est un processus qui demande beaucoup des nationaux autant que des migrants, exigeant qu'ils adaptent leurs attitudes et apportent des changements dans leur façon de vivre. C'est aussi un processus qui mérite un investissement important, pas seulement à cause de ses difficultés, mais aussi à cause des récompenses économiques, sociales et culturelles qu'il apporte. Alors que l'échelle et la portée des migrations internationales prennent de l'ampleur, les pays et les communautés doivent saisir cette opportunité pour tirer le meilleur parti de leur diversité.

CHAPITRE CINQ

Une approche fondée sur des principes : lois, normes et droits de l'homme

Le cadre légal et normatif applicable aux migrants internationaux doit être renforcé et mis en œuvre d'une façon plus efficace et sans discrimination afin de respecter les droits humains et les conditions de travail dont chaque migrant doit pouvoir bénéficier. Conformément aux dispositions de ce cadre législatif et normatif, les Etats et les autres acteurs doivent aborder les questions migratoires de façon plus conséquente et cohérente.

1. Les politiques migratoires internationales sont traditionnellement considérées du ressort des Etats, qui exercent leur droit souverain de réglementer l'entrée de non-nationaux sur leur territoire. Cependant, dans l'exercice de ce droit souverain, les Etats ont reconnu depuis longtemps la nécessité d'une approche plus large, basée sur un ensemble convenu de lois et de normes et destinée à assurer que les questions migratoires soient traitées d'une manière fondée sur des principes et prévisible. Plus spécifiquement, ces lois et ces normes ont trois fonctions liées entre elles : établir les pouvoirs et les obligations des Etats quant au contrôle de l'arrivée, de la résidence et du départ des migrants, identifier les domaines des politiques migratoires dans lesquels les Etats sont convenus de coopérer entre eux ; et spécifier les droits et les responsabilités des migrants eux-mêmes. Cet avant-dernier chapitre est axé essentiellement sur la question des droits des migrants, tandis que les questions de coopération entre Etats et de gouvernance des migrations internationales seront abordées au dernier chapitre.

2. Le cadre juridique et normatif qui concerne les migrants internationaux ne peut être réuni dans un seul document, mais provient du droit coutumier et de divers instruments juridiques mondiaux et régionaux contraignants, de conventions non contraignantes et d'ententes sur les politiques conclues entre Etats, aux niveaux mondial et régional. De nombreux éléments de ce cadre ne sont pas spécifiques aux migrations, mais traitent des questions plus larges de droits individuels, de responsabilité des Etats et de relations entre Etats.

3. Les signataires de la Charte de l'ONU, par exemple, acceptent « d'employer l'appareil international pour la promotion du progrès économique et social de tous les peuples, de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, et en développant et encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion. » Bien que ces principes aient un caractère général, ils ont une évidente pertinence en ce qui concerne la manière dont les Etats abordent la question des migrations internationales.

4. Si le cadre juridique et normatif a une longue histoire, on a pu constater ces dernières années un regain d'intérêt pour son évolution.

Cet intérêt provient de divers facteurs liés entre eux : l'interdépendance grandissante des Etats, l'ampleur et la complexité accrues de la mobilité des personnes et le soutien des défenseurs des droits de l'homme.

5. La Commission mondiale sur les migrations internationales accueille avec satisfaction cette focalisation nouvelle sur la protection des droits humains des migrants. Si la communauté internationale veut formuler une réponse cohérente à la question des migrations internationales, cette réponse doit nécessairement être issue de lois, de normes et d'ententes sur des politiques ayant l'entier soutien des Etats et autres acteurs concernés. L'obstacle principal à la protection des droits des migrants n'est pas l'absence de lois, mais la défaillance des Etats à respecter les conventions, les accords et les déclarations qu'ils ont librement acceptés.

Le cadre des droits de l'homme

Les Etats doivent protéger les droits des migrants en renforçant le cadre normatif des droits humains s'appliquant aux migrants internationaux et en veillant à ce que ses dispositions soient appliquées de manière non-discriminatoire.

6. Dans le contexte international actuel, il est particulièrement nécessaire de veiller à ce que les personnes qui se déplacent d'un pays à un autre aient la possibilité d'exercer les droits qui leur sont reconnus par le droit international. De nombreux travailleurs migrants sont exposés à l'exploitation et aux abus parce qu'ils ont peu de pouvoir de négociation de leurs conditions d'emploi et parce que trop d'employeurs et de gouvernements ne respectent pas les normes du travail convenues au niveau international. De plus, le souci légitime des Etats de lutter contre le terrorisme international et de protéger leurs citoyens entraîne une surveillance plus étroite des migrants, situation qui a d'importantes implications en matière de droits humains.

Eléments du cadre légal et normatif

7. Comme indiqué plus haut, le cadre des droits de l'homme a diverses sources. Outre la Charte de l'ONU, des dispositions importantes relatives aux droits des migrants figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans de nombreux traités de l'ONU sur les droits humains et Conventions du travail de l'OIT, ainsi que dans la Convention de l'ONU de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967, la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires et les deux protocoles sur la lutte contre la traite des personnes et contre le trafic de migrants de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, entrés en vigueur respectivement en 2003 et 2004.

8. De même, plusieurs conventions régionales sur les droits humains, appliquées par des tribunaux et des commissions qui peuvent examiner des affaires entre individus aussi bien qu'entre Etats et statuer à leur sujet, ont vu le jour ces dernières années. Des efforts importants sont aussi entrepris pour élaborer des ententes internationales sur la question des migrations, autant entre les Etats qu'au sein de la société civile et du secteur privé. Ces initiatives seront examinées plus en détail au chapitre suivant.

Traités et organes de suivi des traités

9. L'ONU a établi sept instruments en matière de droits de l'homme, que le Haut commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme définit comme les « traités fondamentaux en matière de droits de l'homme ». Ils comprennent deux pactes généraux pour la protection des

droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, et cinq conventions qui apportent une protection plus spécifique contre la discrimination raciale et la torture et qui protègent les droits des enfants, des femmes et des travailleurs migrants. Leur application est contrôlée par des comités d'experts indépendants, collectivement appelés organes de suivi des traités. Six de ces traités ont été ratifiés par 135 à 192 Etats, tandis que la Convention sur les travailleurs migrants de 1990 n'a pour l'instant que 30 parties. C'est pourquoi tous les Etats sont liés, du fait de leur ratification, par au moins un des sept traités fondamentaux sur les droits de l'homme. Plus de détails sur ces ratifications se trouvent dans l'Annexe III.

Traités sur les droits de l'homme
Le socle du cadre juridique et normatif qui s'applique aux migrants se trouve dans la Déclaration universelle des droits de l´homme ainsi que dans les sept traités sur les droits de l'homme de l'ONU, qui confèrent un caractère juridique aux droits contenus dans la Déclaration : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, la Convention des droits de l'enfant de 1989 et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990.

10. Ces instruments relatifs aux droits de l'homme ont une application universelle et s'appliquent généralement aux migrants comme aux citoyens. La Commission tient à souligner l'importance de ce cadre de traités internationaux comme fondement des droits des migrants. Elle invite instamment les Etats à renforcer ce cadre et à veiller à ce que ses dispositions soient appliquées de manière non discriminatoire. La Commission a recueilli une quantité considérable d'éléments indiquant que des Etats qui ont ratifié des traités internationaux et régionaux sur les droits humains ne les respectent pas toujours dans la pratique et ne les appliquent pas de manière équitable à l'endroit des migrants internationaux. Par exemple, comme il sera expliqué plus loin dans ce chapitre, les femmes migrantes qui travaillent comme employées de maison ne sont pas toujours protégées correctement contre les abus et l'exploitation sexuelle, et sont parfois obligées de remettre leur passeport à leur employeur, ce qui les met dans l'impossibilité de quitter le pays où elles travaillent.

11. La Commission soutient le principe voulant que le fait d'entrer dans un pays en contravention à ses lois sur l'immigration ne prive pas les migrants des droits humains fondamentaux que prévoient les instruments relatifs aux droits de l'homme cités ci-dessus et n'affecte pas non plus l'obligation des Etats de protéger les migrants en situation irrégulière. Selon les traités existants et le droit coutumier, les Etats ont l'obligation minimale de respecter et défendre les droits fondamentaux de tous les êtres humains, ce qui comprend le droit à la vie et à l'égalité devant la loi, ainsi que la protection contre les violations des droits humains telles que l'esclavage, la détention arbitraire prolongée, la discrimination raciale et la torture, de même que les traitements cruels, inhumains ou dégradants. En règle générale, ces dispositions s'appliquent aux citoyens comme aux non-nationaux, aux migrants au statut régulier et aux autres migrants, constituant donc un élément important du cadre normatif.

Articuler le cadre juridique et normatif

12. Comme on l'a vu, le cadre juridique et normatif qui s'applique aux migrants internationaux est dispersé dans de nombreux traités, des dispositions de droit coutumier, des conventions non contraignantes et des ententes sur les politiques. De ce fait, les dispositions relatives à la protection des droits des migrants ne sont pas articulées d'une manière claire et accessible, ce qui complique l'application effective des dispositions, et donc le respect des droits des migrants. La Commission voit l'intérêt d'articuler ce cadre en une compilation de toutes les dispositions des traités et des autres normes relatives aux migrations internationales et aux droits humains des migrants. L'Organisation internationale pour les migrations, qui a initié un projet d'examen de l'état actuel du droit international des migrations, est bien placée pour contribuer à un tel processus, en coopération avec d'autres organismes concernés.

13. Ce travail d'articulation pourra contribuer à une formation plus systématique des gouvernements en matière de droit international et devenir partie intégrante des activités de renforcement des capacités, permettant ainsi de renforcer le respect des droits humains des migrants. Il aidera aussi à identifier les lacunes du cadre juridique et normatif. Une analyse initiale entreprise par la Commission indique que le cadre est relativement bien élaboré en ce qui concerne les questions de protection des réfugiés et la répression de la traite des êtres humains et du trafic des migrants. Le droit international est aussi solidement établi pour ce qui est de l'obligation imposée aux Etats de permettre le départ de leurs nationaux et de les réadmettre lorsqu'ils cherchent à retourner dans leur pays de citoyenneté ou sont obligés de le faire.

14. Dans d'autres domaines, par contre, ce cadre est moins consistant et a pris du retard sur les réalités changeantes des migrations que l'on rencontre sur le terrain. Trois exemples sont le mouvement des personnes qui migrent à des fins de regroupement familial, la question de la double nationalité et la réglementation des agences privées de recrutement et de placement de travailleurs migrants. La Commission recommande que les Etats, les organismes régionaux et les organisations internationales concernées examinent les possibilités d'établir des conventions ou des accords sur les questions qui ne sont pas suffisamment couvertes par le cadre juridique et normatif actuel.

La Convention de 1990

15. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990 établit en un seul instrument les droits des migrants ; la plupart de ces droits ont déjà été acceptés par les Etats à travers la ratification des six autres traités fondamentaux en matière de droits de l'homme ainsi que des normes du travail de l'OIT. La Convention de 1990, entrée en vigueur en 2003 et actuellement ratifiée par 30 pays, comprend aussi des dispositions importantes sur la prévention de la migration irrégulière, les obligations des migrants et le rôle de la coopération entre Etats pour réglementer le mouvement des personnes de manière rationnelle et équitable.

16. Même si la Convention distingue entre travailleurs migrants au statut régulier et en situation irrégulière, elle protège les droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants. La plupart des droits accordés à tous les travailleurs migrants, y compris ceux qui n'ont pas de statut légal, sont des droits civils et politiques fondamentaux, comprenant le droit de n'être pas soumis à la torture ni au travail forcé, le droit à la vie, à un traitement juste, à la sécurité de la personne et à la liberté d'opinion et de religion. Les

dispositions de la Convention à ce sujet reprennent les termes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

17. Certains droits économiques, sociaux et culturels sont aussi accordés à tous les travailleurs migrants, notamment les soins médicaux d'urgence et l'accès à l'éducation pour les enfants de travailleurs migrants. Certains droits – tel le regroupement familial – sont cependant accordés uniquement aux migrants au statut régulier, et l'application des droits syndicaux dépend du statut juridique du travailleur migrant. Dans quelques cas, la Convention étend certains droits existants contenus dans d'autres traités fondamentaux ; par exemple, elle confère aux travailleurs migrants le droit de recours direct contre leurs employeurs ainsi que contre l'Etat, et considère la confiscation abusive de passeports et pièces d'identité comme une infraction pénale.

18. La Convention exige des Etats qu'ils coopèrent dans les mesures prises pour le retour des migrants en situation irrégulière et autres migrants d'une façon bien ordonnée, ainsi que dans la détection, la prévention et l'élimination de la migration irrégulière et de l'embauche de migrants en situation irrégulière. Il est clairement affirmé que la Convention n'accorde pas aux travailleurs en situation irrégulière le droit à la régularisation de leur statut.

19. Le Secrétaire général de l'ONU a appelé les Etats à ratifier la Convention de 1990. Cependant, comme indiqué plus haut, seulement 30 pays, qui sont tous principalement des pays d'origine ou de transit, ont actuellement ratifié le traité, dont 10 l'ont fait après l'avoir initialement signé. Quinze autres Etats ont signé le traité mais ne l'ont pas encore ratifié. Plusieurs raisons ont été avancées pour la décision de nombreux États de ne pas ratifier la Convention de 1990, notamment son étendue et sa complexité, les obligations techniques et financières qu'elle impose aux Etats qui l'ont ratifiée, ainsi que l'opinion de certains Etats, selon laquelle elle contredit leur propre législation nationale sur les migrations ou n'y ajoute rien d'utile.

20. De plus, un certain nombre de pays ont déclaré qu'ils ne souhaitaient pas ratifier la Convention de 1990 parce qu'elle accorde aux migrants (en particulier ceux qui ont migré de manière irrégulière) des droits qui ne figurent pas dans les autres traités fondamentaux et parce que, de manière générale, elle rejette la distinction entre les migrants qui se sont déplacés de manière régulière ou irrégulière. Certains pays ont aussi émis l'avis que les dispositions de la Convention de 1990 relatives à la non-discrimination leur rendraient plus difficile l'introduction de programmes de migration temporaire qui ne confèreraient pas aux participants les mêmes droits qu'aux autres travailleurs.

21. Les Etats et les groupes de la société civile qui appuient la ratification soutiennent que les arguments contre celle-ci se fondent sur une erreur d'interprétation de la Convention. Ils affirment que la Convention réunit en un seul texte l'essentiel des droits qui sont énoncés dans d'autres traités fondamentaux, que la majorité des États ont ratifiés. Ils considèrent que l'importance de la Convention de 1990 provient de ce qu'elle fait la synthèse des droits existants, et permet d'accorder une protection pour un groupe de personnes qui se trouvent souvent dans des situations où ils sont vulnérables, ainsi que du rôle qu'elle peut jouer dans le renforcement de l'élaboration d'une approche des migrations fondée sur des droits. Tout en reconnaissant que le processus de ratification est assez lent, les partisans de cette position font aussi remarquer que peu de ressources ont été consacrées à la promotion de la Convention de 1990 et que l'entrée

en vigueur du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, aujourd'hui largement ratifié, a demandé dix ans. Ils ajoutent que la Convention de 1990 pourrait encore attirer un plus large appui dans les années à venir.

Approches complémentaires

22. Vu la décision de nombreux Etats de ne pas ratifier la Convention de 1990, la Commission considère que des approches complémentaires sur la question des droits des migrants sont particulièrement nécessaires. Premièrement, et comme il a été recommandé dans la section précédente, les Etats doivent appliquer intégralement toutes les dispositions des instruments relatifs aux droits humains qu'ils ont déjà ratifiés, en veillant à ce que ces droits soient accordés sans discrimination aux citoyens et aux migrants. Ils doivent aussi remplir leur obligation de rendre compte aux organes de suivi des traités.

23. Deuxièmement, les Etats devraient mettre en application les protocoles sur la traite et sur le trafic, entrés en vigueur respectivement en 2003 et 2004, de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, protocoles qui protègent les droits des migrants victimes de la traite et du trafic. Les Etats peuvent être plus disposés à reconnaître et respecter les droits des migrants s'ils se sentent en mesure de contrôler l'arrivée de non-citoyens sur leur territoire.

24. Troisièmement, il est urgent de combler l'écart qui existe actuellement entre les principes contenus dans le cadre juridique et normatif qui s'appliquent aux migrants internationaux et l'interprétation et la mise en œuvre au niveau national des législations, des politiques et des pratiques. Cette tâche est examinée dans la section qui suit.

Souveraineté et responsabilité des Etats

Tous les Etats doivent veiller à ce que le principe de responsabilité de l'Etat pour la protection des personnes se trouvant sur son territoire soit mis en pratique, de manière à réduire les pressions qui incitent des personnes à migrer, à, protéger les migrants qui sont en transit et à garantir les droits humains de ceux qui se trouvent dans les pays de destination.

25. Bien que le cadre juridique et normatif des migrations internationales ait évolué ces dernières années, de nombreux problèmes persistent dans la mise en œuvre des principes que les Etats ont formellement acceptés. Pour s'atteler à cette question, la Commission appelle les Etats à prêter attention aux conclusions du Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, qui a déclaré dans son rapport de l'année 2004 au Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, que « en signant la Charte des Nations Unies, les Etats ne bénéficient pas seulement des privilèges de la souveraineté, mais en acceptent aussi les responsabilités ». La Commission attire l'attention sur certains aspects spécifiques des migrations internationales qui exigent des Etats des efforts renouvelés pour s'acquitter de leurs obligations, et qui nécessitent des initiatives de renforcement des capacités pour soutenir les Etats.

Les pays d'origine

26. En premier lieu, comme on l'a vu au chapitre 1, les Etats doivent s'efforcer de veiller à ce que leurs citoyens migrent par choix, et non par manque de sécurité ou de moyens de subsistance dans leur propre pays. Dans trop de régions du monde, la migration est devenue une stratégie de survie, employée par des personnes qui cherchent à fuir un conflit armé, des violations des

droits humains, un gouvernement autoritaire ou corrompu, ainsi que le chômage et la pauvreté. Les groupes défavorisés de la société, tels que les femmes, les minorités ethniques, les peuples indigènes ou les apatrides, sont souvent ceux qui cherchent le plus désespérément à partir et les plus exposés à la traite et au trafic.

27. La Commission considère qu'il est essentiel d'éradiquer de tels abus, et appelle donc les Etats à respecter les droits humains et les principes de bonne gouvernance, à instaurer des processus démocratiques et à promouvoir le renforcement du pouvoir d'action des femmes. La Commission invite aussi instamment les Etats à respecter les dispositions des protocoles sur la traite et sur le trafic, qui soulignent la nécessité de s'attaquer aux racines de ces phénomènes en réduisant la pauvreté, le sous-développement et le manque d'égalité des chances, ainsi qu'en accordant une attention particulière aux régions économiquement et socialement déprimées.

28. La Commission invite instamment les pays d'origine à assumer une responsabilité active pour les citoyens qui se proposent d'émigrer ou qui vivent déjà à l'étranger, y compris ceux qui ont migré de manière irrégulière. Cet objectif peut être assumé de diverses façons. Les gouvernements peuvent offrir aux candidats à l'émigration, en particulier aux travailleurs temporaires une orientation et une formation avant leur départ afin qu'ils aient une meilleure compréhension de leurs droits et de leurs obligations et soient mieux préparés à affronter l'expérience du travail dans un pays étranger.

29. Les pays d'origine devraient aussi certifier, réglementer et, lorsque c'est nécessaire, poursuivre les agences de recrutement peu scrupuleuses, pour faire en sorte que les migrants ne reçoivent pas de fausses informations ou ne soient pas exposés à l'exploitation. Ils peuvent aussi conclure des accords bilatéraux avec les pays de destination pour établir des ententes claires sur les conditions de travail et de vie qui seront accordées à leurs citoyens.

30. La Commission tient à féliciter les pays qui ont nommé du personnel consulaire et des attachés du travail pour s'assurer des bonnes conditions de vie de leurs citoyens qui travaillent à l'étranger, veiller à ce qu'ils aient accès à une représentation juridique et, au besoin, intercéder en leur nom auprès des autorités et des employeurs. La Commission recommande que l'OIT se charge de préparer et diffuser une compilation des pratiques efficaces dans ce domaine, afin d'encourager d'autres pays à faire de même.

Contrôle des frontières et protection internationale

31. Deuxièmement, tout en reconnaissant pleinement le droit des Etats de contrôler leurs frontières et d'assurer la sécurité de leurs citoyens, la Commission appelle les gouvernements à veiller à ce que leurs efforts pour atteindre ces objectifs soient alignés sur leur responsabilité de protéger les droits humains des personnes qui franchissent leurs frontières. Comme on l'a vu au chapitre trois, il est particulièrement nécessaire de veiller à ce que les victimes de persécution aient accès au territoire d'autres Etats et puissent jouir d'une protection internationale dans ces Etats.

32. Selon le principe contraignant de non-refoulement (qui interdit aux Etats de refouler des personnes vers des pays où leur vie et leur liberté seraient en danger), il est indispensable aussi de veiller à ce que ces personnes ne soient pas renvoyées dans des pays où leur vie ou leur liberté pourraient être en danger. A cet égard, la Commission appelle les Etats à mettre en œuvre « l'Agenda pour la protection » du HCR, en particulier les dispositions du chapitre intitulé

« Renforcer la protection des réfugiés dans le cadre de mouvements de migration plus larges ».

Pays de transit

33. Troisièmement, la Commission constate le peu d'attention accordée à la responsabilité des Etats de protéger les droits des personnes qui traversent leur territoire, en route vers un autre pays ou un autre continent. Vu la longueur et la complexité grandissante des itinéraires qu'empruntent les migrants internationaux et leur dépendance accrue vis-à-vis des trafiquants, il est nécessaire d'accorder une plus grande attention à ce problème.

34. En principe, la Commission affirme que l'obligation d'un Etat envers les migrants (au statut régulier ou irrégulier) sur son territoire n'est aucunement réduite par le fait que ces migrants se proposent de poursuivre leur déplacement vers un autre pays. En pareil cas, les Etats ont le devoir de protéger les droits fondamentaux de tous les migrants en transit, ce qui inclut le principe de non-refoulement.

35. La protection des migrants dans les pays de transit engendre deux problèmes spécifiques. D'un côté, ces pays ont souvent intérêt au départ des migrants qui traversent leur territoire, et peuvent par conséquent n'avoir guère d'intérêt à offrir aux migrants en transit des facilités ou des services qui seraient pour eux une incitation à rester. D'un autre côté, beaucoup des plus importants pays de transit dans le monde sont relativement pauvres et manquent à la fois d'expérience et de capacités pour traiter de cette forme de migration.

36. La protection des migrants en transit doit être reconnue comme une responsabilité internationale, et il est nécessaire de mobiliser des ressources au niveau multilatéral afin de soutenir les efforts de renforcement des capacités dans les pays concernés. Ces efforts devraient être dirigés vers l'amélioration des contrôles frontaliers, la lutte contre le trafic et la traite et, dans certains cas, la facilitation du retour dans les pays d'origine, en sécurité et dans la dignité.

37. Dans le même temps, chaque Etat doit protéger les droits et le bien-être des migrants. Les États devraient, par exemple, prêter assistance aux migrants qui sont bloqués dans un pays de transit, veiller à ce que les migrants qui souhaitent demander le statut de réfugié aient accès à des procédures d'asile efficaces et trouver des solutions provisoires pour les migrants en transit qui ne se qualifient pas pour le statut de réfugié, mais ne peuvent retourner dans leur pays d'origine.

Pays de destination

38. Quatrièmement, la Commission invite instamment tous les Etats, développés et en développement, à s'acquitter de leur responsabilité de protéger les droits des migrants au moyen de législations, de politiques et de pratiques nationales et en veillant à ce que ces lois et ces politiques soient conformes aux traités internationaux qu'ils ont ratifiés.

39. Il serait fallacieux de donner l'impression que les migrants internationaux sont invariablement ou inévitablement maltraités une fois qu'ils arrivent dans leur pays de destination. La Commission a rencontré nombre d'exemples de bonnes pratiques dans ce domaine, et elle invite instamment les Etats et les organisations internationales à faire en sorte que ces exemples soient documentés, diffusés et imités dans d'autres pays.

40. Cela étant, la Commission s'est inquiétée d'entendre durant ses consultations à quel point les migrants sont exposés au risque de discrimination et d'exploitation par des garde-frontiè-

res, policiers, autorités locales, propriétaires terriens, recruteurs, employeurs, membres de la société d'accueil et personnes puissantes dans leur propre communauté, ainsi que par les trafiquants de migrants et ceux qui se livrent à la traite. Les migrants sans qualifications, illettrés ou qui se sont déplacés de manière irrégulière sont particulièrement vulnérables aux violations des droits humains, en partie parce qu'ils sont plus susceptibles de ne pas connaître leurs droits et en partie parce qu'ils ne peuvent ou ne veulent pas porter ces abus à l'attention des autorités.

41. Comme il a été dit au chapitre 4, lorsque des migrants arrivent dans un pays, un énoncé complet et écrit de leurs droits et de leurs obligations devrait leur être remis, afin qu'ils en soient pleinement informés. Tandis que certains pays de destination peuvent souhaiter élaborer un tel énoncé au niveau national, la Commission estime que les principales organisations internationales qui traitent des droits des migrants devraient coopérer dans la formulation d'un texte standard à l'usage des Etats qui ne possèdent pas les capacités d'élaboration d'un tel document.

42. Pour empêcher que se produisent des violations des droits de l'homme, la Commission estime essentiel que les Etats veillent à ce que les lois et les normes du travail nationales s'appliquent aussi bien aux migrants qu'aux citoyens. Malheureusement, tel n'est pas le cas actuellement dans nombre de pays. La Commission invite aussi instamment les Etats à adopter et appliquer une législation qui protège spécifiquement les migrants contre les comportements discriminatoires et leur donne accès à des remèdes efficaces lorsque des violations se produisent.

43. Les agents gouvernementaux concernés devraient recevoir une formation sur les droits des migrants qui tienne compte des aspects culturels, de la lutte contre le racisme et de la sensibilité aux questions de genre, tandis que les employeurs devraient avoir à répondre des conditions qu'ils offrent aux travailleurs migrants et aux autres employés, à travers des systèmes d'inspection du travail efficaces et des procédures judiciaires. Une législation appropriée est nécessaire aussi afin de supprimer les incitations pour les employeurs à engager des travailleurs migrants en situation irrégulière et pour ces migrants à accepter un travail non autorisé. Les organisations internationales et les donateurs bilatéraux ont un rôle important à jouer dans le renforcement des capacités nécessaire pour atteindre ces objectifs.

44. La Commission félicite les pays de destination qui proposent aux migrants des canaux confidentiels (comme les lignes d'assistance téléphonique) pour soumettre des plaintes concernant leurs employeurs, qui offrent un abri et des services sociaux aux migrants victimes d'abus et qui apportent une assistance aux migrants qui souhaitent retourner chez eux parce que leurs droits n'ont pas été respectés. Tous les Etats devraient envisager l'introduction de telles mesures.

45. La Commission estime qu'il est essentiel de veiller à ce que les questions de migrations soient abordées par un large éventail de parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales. Il est particulièrement nécessaire de veiller à ce que les ministères du travail, des affaires sociales et de la justice, ainsi que les organismes nationaux des droits de l'homme soient pleinement engagés dans le suivi et la promotion des droits humains des migrants.

La traite des personnes

46. Finalement, et comme il a été expliqué dé façon plus détaillée au chapitre 3, la Commission s'inquiète particulièrement du sort des

personnes qui sont victimes de traite à l'intérieur des frontières nationales et à travers ces frontières, et souligne la nécessité d'éradiquer ces activités criminelles. En raison de la nature souvent transnationale du phénomène, une coopération entre pays d'origine, de transit et de destination est particulièrement nécessaire pour poursuivre les malfaiteurs, protéger leurs victimes et éliminer la demande de leurs services.

Les droits et les conditions de travail des travailleurs migrants

Gouvernements et employeurs doivent veiller à ce que tous les migrants soient en mesure de bénéficier d'un travail décent tel que défini par l'OIT et d'une protection contre l'exploitation et les abus. Des efforts particuliers doivent être faits pour assurer des sauvegardes aux femmes migrantes qui travaillent comme employées de maison et aux enfants migrants.

47. Comme il a été expliqué au chapitre 1, l'économie mondiale a connu ces dernières années nombre de changements significatifs : compétition accrue entre différents pays et entreprises, dérèglement des marchés du travail et introduction de pratiques de travail plus flexibles, développement de la sous-traitance et expansion du secteur informel. Ces évolutions ont d'importantes répercussions pour le nombre grandissant de migrants qui vont chercher du travail en dehors de leur pays.

48. Bien que les Etats continuent de jouer un rôle important dans la mise en place de programmes migratoires, de plus en plus de travailleurs migrants sont engagés par des agents de recrutement privés, des intermédiaires et des fournisseurs de travailleurs temporaires. Même si certains agents maintiennent des standards professionnels élevés et sont étroitement réglementés par les pays dans lesquels ils opèrent, c'est loin d'être toujours le cas.

49. Une fois que les migrants arrivent dans leur pays de destination, beaucoup, en particulier ceux qui sont arrivés de manière irrégulière, occupent des emplois manquant de sécurité et de bas statut que les nationaux refusent d'occuper pour les salaires proposés. Dans certaines situations, les migrants peuvent avoir à s'opposer à un employeur qui les exploite ou à un Etat qui n'est pas en mesure ou pas désireux de les protéger. Ce genre de situation est particulièrement susceptible de se produire dans des pays en développement où beaucoup de nationaux ont de la peine à trouver un travail décent et correctement rémunéré et où le travail des enfants est courant.

50. Dans de telles situations, les enfants migrants qui sont obligés d'entrer sur le marché du travail risquent fort de devoir travailler dans des conditions particulièrement difficiles et dangereuses et pour un salaire très bas. La Commission invite instamment les Etats, qui ont presque tous ratifié la Convention des droits de l'enfant, à éradiquer de telles pratiques.

51. Un autre groupe de migrants qui requiert une attention particulière est celui des femmes qui travaillent comme employées de maison. Beaucoup de ces femmes migrent seules en laissant leurs enfants dans leur pays d'origine, ce qui peut être une expérience traumatisante, pour les femmes comme pour leur famille. Selon le Rapporteur spécial de l'ONU sur la violence contre les femmes, une fois qu'elles arrivent au domicile de leur employeur, ces migrantes sont souvent engagées dans « un travail peu rémunéré qui les isole et les place en position subordonnée dans un cadre privé, les exposant à la dépossession de leur gain économique ».

52. D'après les éléments recueillis par la Commission, les femmes migrantes qui sont

employées comme domestiques sont parfois embauchées sans contrat écrit ou avec un contrat écrit dans une langue qu'elles ne comprennent pas. Il arrive que leur passeport soit confisqué par leur employeur ou recruteur. Dans certaines situations, elles n'ont pas de temps libre et il leur est interdit de quitter leur lieu de travail sans la permission du ménage qui les emploie. Elles peuvent aussi subir des violences physiques, psychologiques ou sexuelles.

53. La Commission invite instamment les gouvernements à veiller à ce que les employeurs fournissent aux travailleurs migrants un contrat conforme aux normes internationales du travail et des droits humains et qui soit rédigé dans leur propre langue. Les employeurs qui n'établissent pas de tels contrats ou qui enfreignent leurs clauses doivent être tenus de rendre compte de leurs actes.

54. Les associations de migrants, syndicats et autres institutions de la société civile, de même que les organisations des droits de l'homme locales et internationales ont toutes un rôle important à jouer en mettant en lumière les situations impliquant des abus contre les travailleurs migrants et en portant ces situations à l'attention des autorités nationales et de la communauté internationale. Ces organisations ont aussi un rôle important à jouer pour aider les femmes à faire entendre leur voix, au moyen de programmes d'information, d'éducation et d'alphabétisation, ainsi que par la mise en place d'associations de femmes migrantes.

Un travail décent

55. Il est significatif que la plupart des pays où les droits des migrants sont fréquemment violés sont des pays membres de l'OIT et sont liés par la Déclaration sur les principes et les droits fondamentaux au travail de 1998 de cette organisation, un élément important, mais quelque peu négligé, du cadre normatif.

56. La Commission approuve pleinement la Déclaration de 1998 et souligne qu'il est nécessaire que la communauté internationale veille à ce que tous les employés, migrants comme non-migrants, puissent jouir de ce que l'OIT définit comme un « travail décent » qui se déroule « dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité allant de pair avec la protection des droits et permettant d'obtenir un revenu et de bénéficier d'une protection sociale adéquates ».

57. Pour que cet objectif puisse être atteint, la Commission appelle tous les gouvernements, employeurs et syndicats à soutenir la mise en œuvre du Plan d'action de 2004 de l'OIT pour les travailleurs migrants, y compris la formulation d'un « cadre multilatéral non contraignant pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits, prenant en considération les besoins des marchés du travail nationaux ».

Le rôle des Nations Unies

Le dispositif des droits de l'homme du système des Nations Unies devrait être utilisé plus efficacement comme moyen de renforcer le cadre légal et normatif des migrations internationales et d'assurer la protection des droits des migrants.

58. Les responsabilités relatives aux dimensions juridiques et normatives des migrations internationales et à celles qui touchent aux droits de l'homme sont plutôt diffuses au sein du système des Nations Unies. En la matière, l'OIT se concentre exclusivement sur la situation des travailleurs migrants et n'a pas les capacités opérationnelles pour contrôler les conditions des migrants au niveau local. L'engagement du HCR

dans ce domaine se limite essentiellement à la protection des réfugiés et requérants d'asile, tandis que le Haut-commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme soutient les organismes de suivi des traités et le travail du Rapporteur spécial sur les droits des migrants, notamment dans le cadre de la protection des migrants victimes de la traite et du trafic, et promeut la ratification de la Convention de 1990. L'UNESCO, le Fonds des Nations Unies pour la population et le Bureau des Nations Unies sur les drogues et le crime ont aussi des intérêts et des activités spécifiques dans le domaine des migrations internationales. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) n'est pas un organe de l'ONU, et si l'un de ses objectifs est d'assurer la poursuite de politiques de migrations « effectuées en bon ordre et dans le respect de la dignité humaine », elle n'a pas de mandat de protection formel.

Le dispositif des droits de l'homme du système des Nations Unies

59. La Commission recommande qu'un certain nombre de mesures soient prises pour renforcer les capacités de l'ONU et de ses Etats Membres en ce qui concerne la protection des droits des migrants. Premièrement, la Commission accueille avec satisfaction les propositions du Secrétaire général, énoncées dans son rapport intitulé, « Dans une liberté plus grande », visant à réformer la Commission des droits de l'homme et les procédures de suivi des traités sur les droits de l'homme, ainsi qu'à coordonner les rapports des différents organes de suivi des traités. Il serait utile que ces organes aient des connaissances plus approfondies dans le domaine des migrations internationales et partagent plus régulièrement les informations qu'ils recueillent sur les droits humains des migrants. Par ailleurs, ces organes de suivi sont eux-mêmes chroniquement sous-financés, et la Commission invite instamment les Etats à fournir les ressources nécessaires à leur fonctionnement efficace

60. Deuxièmement, la Commission appelle les Etats et autres parties prenantes à apporter un fort soutien au travail du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des migrants, poste créé en 1999. La Commission félicite le Rapporteur spécial pour l'attention portée aux droits des migrants les plus vulnérables : les femmes, les enfants et les victimes du trafic et de la traite, ainsi que pour ses communications et ses interventions auprès des Etats au sujet des droits des travailleurs migrants. La Commission encourage les autres Rapporteurs spéciaux des Nations Unies dont les mandats sont pertinents à introduire dans leur travail une certaine attention aux droits des migrants afin de compléter et renforcer les activités du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants.

61. Troisièmement, la Commission estime que le moment est venu d'examiner la façon dont les Etats rendent compte de la mise en œuvre des instruments relatifs aux droits de l'homme qu'ils ont ratifiés. Bien que les organes de suivi des traités et le Rapporteur spécial offrent déjà un service de ce type, un mécanisme plus conséquent est nécessaire, n'exigeant pas seulement des Etats qu'ils rendent compte de leur performance, mais leur permettant aussi de demander une assistance de l'ONU et de ses agences opérationnelles pour des initiatives de renforcement des capacités.

Renforcement des capacités dans les Etats Membres de l'ONU

62. Durant ses consultations, il est devenu évident pour la Commission que dans certaines situations les Etats contreviennent intentionnellement aux droits des migrants internationaux, en violation flagrante des engagements qu'ils ont

librement contractés. Comme on l'a déjà vu, il y a bien d'autres situations où les droits des migrants peuvent être compromis parce que le cadre juridique et normatif qui s'applique aux migrants internationaux n'est pas bien articulé, parce que les représentants des Etats le connaissent mal, ne saisissent pas ses implications et ne savent pas comment le mettre en pratique ou contrôler son application. Dans ce contexte, les Etats qui ont ratifié la Convention de 1990 peuvent aussi trouver que ce traité est un instrument utile pour stimuler la sensibilisation aux droits des migrants et renforcer les capacités nationales de formulation et d'application de politiques migratoires.

63. Une approche coordonnée et intégrée du renforcement des capacités dans les Etats membres de l'ONU est aujourd'hui nécessaire pour faire en sorte que ces pays soient à même de mettre en œuvre pleinement les dispositions du cadre juridique et normatif touchant les migrants internationaux. Cette approche doit combiner l'expertise des organismes des Nations Unies et d'autres agences, notamment l'OIM en matière juridique, opérationnelle et de protection, et devrait être soutenue par les organismes régionaux et les processus régionaux de consultation sur les migrations. Le chapitre qui suit, axé sur la gouvernance des migrations internationales, fait certaines propositions spécifiques sur la question de la coordination.

CHAPITRE SIX

Créer la cohérence: la gouvernance des migrations internationales

La gouvernance des migrations internationales doit être renforcée au niveau national grâce à une plus grande cohérence et des capacités accrues, au niveau régional par plus d'échanges et une meilleure coopération entre Etats, et au niveau mondial par un dialogue et une coopération plus efficaces entre gouvernements et entre organisations internationales. De tels efforts doivent se fonder sur une meilleure appréciation des liens qui existent entre les questions de migration internationale et le développement, et d'autres problématiques essentielles, concernant notamment le commerce, l'aide, la sécurité d'état, la sûreté des États, la sécurité des personnes et les droits humains.

1. Ainsi qu'il a été expliqué dans les précédents chapitres, les migrations internationales sont un phénomène complexe. Leur échelle s'amplifie et elles touchent pratiquement tous les pays du monde et se produisent tant au sein des régions qu'entre régions. Les migrations internationales font intervenir un éventail d'acteurs divers qui ont des intérêts différents et parfois opposés, et elles sont de plus en plus liées à d'autres questions mondiales pressantes telles que le développement, le commerce, les droits de l'homme et la sécurité.

2. Cette complexité signifie d'importants défis en matière de gouvernance, laquelle a été définie par la Commission sur la gouvernance mondiale (1995) comme « la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'ajustement entre des intérêts divers et conflictuels. » Dans le domaine des migrations internationales, la gouvernance prend différentes formes, telles que les politiques et programmes migratoires nationaux, les pourparlers et accords entre Etats, les forums et les processus consultatifs multilatéraux, les activités des organisations internationales, ainsi que les lois et les normes qui ont été examinées au chapitre précédent.

3. La gouvernance nationale des migrations internationales doit relever quatre défis spécifiques. Le premier concerne le manque de cohérence. Ce rapport a déjà recommandé que les migrations soient intégrées dans le plan national économique et de développement, de chaque pays, recommandation découlant de ce que de nombreux Etats n'ont pas réussi à définir des objectifs clairs pour leurs politiques migratoires.

4. Un deuxième défi est celui de la coordination lors de l'élaboration des politiques et dans leur application. Dans de nombreux Etats, es responsabilités en matière de migrations sont réparties entre plusieurs ministères, de sorte qu'il y a souvent un manque de coordination. Ce problème se retrouve aussi entre les ministères traitant des migrations et ceux qui gèrent les problématiques mondiales connexes mentionnées au début de ce chapitre. Par ailleurs, il y a trop peu de concertation entre les gouvernements

et d'autres acteurs tels que le secteur des entreprises et la société civile.

5. Un troisième défi est celui des capacités. La plupart des Etats reconnaissent l'importance des migrations internationales et cherchent à aborder la question d'une façon qui leur permette de respecter leurs obligations internationales et de maximiser les avantages qu'eux-mêmes et leurs citoyens retirent de la mobilité humaine. Cependant, de nombreux pays, en particulier les plus pauvres, manquent des connaissances, des informations, des institutions et des ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs.

6. Un quatrième défi est la coopération avec les autres Etats. La nature même des migrations transnationales exige une coopération internationale et une responsabilité partagée. Pourtant, la réalité est que la plupart des Etats n'ont pas eu la volonté de s'engager pleinement envers le principe de la coopération internationale dans le domaine des migrations internationales, et cela parce que les politiques migratoires sont toujours essentiellement formulées au niveau national. Il y a eu croissance des contacts, des réseaux et des initiatives aux niveaux bilatéral, régional et parfois mondial, mais il faut faire plus. Ce chapitre explique comment une bonne gouvernance au niveau national est une base pour une coopération interétatique plus efficace aux niveaux bilatéral, régional et mondial..

Souveraineté des Etats

7. La réticence des Etats à coopérer sur la question des migrations internationales provient d'un dilemme très réel. Contrôler qui entre sur leur territoire et qui y reste fait partie intégrante de la souveraineté des Etats. L'immigration joue un rôle important dans le renforcement et le maintien de la compétitivité nationale. C'est aussi une question très sensible dans l'opinion publique et, à la suite des récentes attaques terroristes, on l'associe de plus en plus aux menaces à la sûreté publique. Le défi, en particulier pour les pays de destination, est de coopérer avec d'autres Etats sans, en même temps, céder le contrôle sur une question qui est centrale dans tant de domaines d'intérêt national.

8. Il est possible de relever ce défi. Primo, la souveraineté des États est le fondement même de la coopération internationale. Les Etats réglementent à la fois le contenu des mécanismes de coopération interétatiques et leur degré de formalité, et ils exercent donc leur souveraineté – plutôt que d'abandonner – en coopérant entre eux.

9. Secundo, avec la souveraineté vient la responsabilité. Comme l'a fait remarquer la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États (2001), on a pu constater ces dernières années une réorientation d'une « souveraineté de contrôle vers une souveraineté qui s'entend comme une responsabilité, qu'il s'agisse de fonctions internes ou de devoirs extérieurs ». La souveraineté comme responsabilité est devenue le contenu minimal d'une bonne citoyenneté internationale. Tout comme les individus ont des droits et des responsabilités en tant que citoyens d'un Etat, les Etats ont des droits et des responsabilités en tant que membres de la communauté internationale.

10. Tertio, dans une économie mondiale en changement rapide, la compétitivité nationale n'est pas menacée par la coopération internationale, mais elle en dépend. Les économies les plus prospères sont celles qui s'ouvrent aux opportunités de l'économie mondiale et qui coopèrent dans certaines niches afin de maximiser les bénéfices mutuels. L'Union européenne peut être considérée comme un bon exemple d'un groupe d'Etats qui préservent leur souveraineté tout en

coopérant sur des questions économiques et politiques spécifiques. Ce faisant, ils ont amélioré la compétitivité de la région dans son ensemble.

Etats et institutions

11. Les incidences pour la souveraineté des Etats sont également complexes en ce qui concerne le rôle et le mandat des institutions intergouvernementales et autres institutions. Les Etats établissent des organismes internationaux lorsque certaines questions (ou certains « biens communs ») justifient une forme de gouvernance plus formelle et collective. Celle-ci peut être réalisée par le biais d'accords institutionnels intergouvernementaux ou par la création d'institutions ayant un mandat supranational. Les Etats conservent cependant en dernier ressort l'autorité sur toutes ces institutions.

12. Parce que les Etats sont les propriétaires effectifs des organisations internationales, l'incohérence au niveau national a tendance à remonter jusqu'à affecter le travail de ces institutions multilatérales. La cohérence commence chez soi, et si les Etats n'arrivent pas à définir des objectifs clairs pour les politiques migratoires nationales, il ne faudrait pas s'étonner que des chevauchements et des contradictions se produisent parfois au niveau multilatéral et institutionnel. Une proposition visant à une meilleure coordination dans ce domaine sera présentée plus loin dans ce chapitre.

La gouvernance au niveau national

Tous les Etats devraient établir des politiques nationales cohérentes en matière de migrations ; qui soient basées sur des objectifs convenus, qui tiennent compte des questions de politique connexes et qui respectent le droit international des traités, y compris la législation des droits de l'homme. La gouvernance au niveau national devrait être efficacement coordonnée entre tous les ministères concernés et devrait comprendre aussi la concertation avec les acteurs non gouvernementaux.

13. Les structures organisationnelles à travers lesquelles sont régies les migrations internationales au niveau national sont très diverses et ont généralement été créées en réponse à des circonstances politiques, historiques, économiques et sociales particulières. Dans certains pays, il n'existe pas de responsabilité claire en matière de migrations au niveau ministériel, car plusieurs ministères s'occupent de la question. Dans d'autres, la responsabilité est confiée à un ministère qui a un mandat plus large que la seule question des migrations. Dans un troisième groupe de pays, un ministère a été expressément créé pour assumer la responsabilité entière et exclusive de cette question.

14. Indépendamment de leurs structures administratives, il y a de la marge dans la plupart des Etats pour renforcer la capacité nationale d'établir et d'appliquer des politiques cohérentes en rapport avec les questions migratoires. Durant ses consultations, la Commission a pris connaissance de nombreuses situations où différents services ministériels poursuivaient des objectifs conflictuels, où les informations n'étaient pas partagées entre eux et où le grand public recevait des messages contradictoires sur les politiques migratoires. De même, la Commission a entendu de nombreuses plaintes selon lesquelles

les gouvernements ne consulteraient pas suffisamment les autres acteurs concernés, en particulier le secteur des entreprises et la société civile, lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre leurs politiques migratoires. La cohérence au niveau national est essentielle pour une plus grande coopération régionale, laquelle à son tour peut ouvrir la voie à des approches globales plus efficaces.

Vers une approche nationale cohérente

15. Si les Etats veulent s'atteler à la question des migrations internationales de manière cohérente, ils doivent avoir convenu d'objectifs nationaux pour leurs politiques migratoires, ainsi que de critères conformes au droit international, sur l'entrée et la résidence des non- citoyens. Bien que la nature exacte de ces objectifs et critères varie selon les traditions, les besoins et les circonstances de chaque pays, ils devraient porter au minimum sur les points suivants :

- le rôle des migrations internationales en rapport avec la croissance économique et le développement ;
- le regroupement familial, l'asile, la protection des réfugiés et la réinstallation ;
- la prévention de la migration irrégulière et la promotion de la migration régulière ;
- l'intégration, ceci comprenant les droits et les obligations des migrants, des citoyens et de l'Etat ;
- la protection des droits des migrants.

16. Certains pays, comme l'Australie et le Canada, ont établi des critères explicites pour guider leur approche des migrations internationales. Dans de nombreux autres pays, les critères demeurent implicites ou n'ont pas été formulés. Une des raisons données pour ce manque de transparence est, de la part des gouvernements, la crainte de l'opposition de certains éléments de la population. Mais le fait de ne pas spécifier ces objectifs et critères permet aussi que des Etats ferment les yeux sur certains aspects des migrations, comme la dépendance certains secteurs de l'économie vis-à-vis de la migration irrégulière. Une des raisons pour lesquelles la migration irrégulière et le travail irrégulier sont un problème relativement mineur dans certains pays est que le gouvernement est tenu par la loi de maintenir une migration bien ordonnée et régulée.

17. Tous les Etats devraient adopter une approche cohérente des migrations internationales, conforme au droit international et aux autres normes pertinentes. Cela exigera généralement un leadership politique fort, une communication transparente avec le public et des efforts concertés pour générer un large soutien de la communauté pour la politique migratoire de l'État.

Formulation et application coordonnées des politiques

18. Établir une approche cohérente des migrations internationales est une première étape vers une meilleure gouvernance à l'échelon national.. L'étape suivante est d'en coordonner l'application. Il y a au moins trois aspects de la coordination dont de nombreux Etats devraient s'occuper. Le premier est la coordination au sein du gouvernement, dite parfois approche « gouvernementale globale ». Lorsque la gouvernance en matière de migrations est répartie entre plusieurs ministères, il faut établir et maintenir des mécanismes de coordination

19. En deuxième lieu, une coordination est nécessaire non seulement entre les différents ministères ayant des compétences en matière de migration, mais aussi entre ces ministères et les

autres. Comme il a été souligné tout au long de ce rapport, les migrations internationales ont des liens avec un large éventail de questions de politique, dont les relations extérieures, le développement, le commerce, le travail, les droits de l'homme, l'équité hommes-femmes, la santé, la sûreté et le contrôle des frontières. La formulation de politiques dans le domaine des migrations internationales a des incidences dans ces domaines et dans d'autres, et les politiques suivies en relation avec ces questions ont toutes des incidences sur les migrations.

20. Des consultations sont nécessaires également entre les gouvernements et d'autres acteurs au niveau national. L'élaboration de politiques fait manifestement partie des attributions du gouvernement, mais la Commission a conclu que ce processus est plus susceptible d'être efficace s'il se fonde sur une concertation de grande ampleur, spécialement avec le secteur privé et les diverses composantes de la société civile. Cette approche fait écho à la définition de la gouvernance formulée par la Commission sur la gouvernance mondiale, faisant intervenir individus et institutions, secteur public et secteur privé, et conciliant des intérêts divers pour atteindre des objectifs communs.

21. Vu le caractère dynamique des migrations internationales, il est essentiel que l'élaboration de politiques dans ce domaine soit réactive et proactive. Cela exige de l'efficacité dans la collecte de données, l'analyse des politiques, la recherche, le suivi et l'évaluation. Il est difficile de formuler et d'appliquer des politiques efficaces lorsqu'on ne voit pas clairement qui en sont les cibles, combien le sont, où ils sont et quels sont leurs problèmes. Ne pas évaluer l'efficience, l'efficacité et l'impact des politiques est tout simplement une mauvaise pratique.

Renforcement des capacités

La communauté internationale devrait soutenir les efforts des Etats pour formuler et mettre en œuvre des politiques migratoires nationales, et cela par l'apport de ressources, d'expertise appropriée et de formation.

22. Il y a diverses raisons pour lesquelles beaucoup d'États n'ont pas actuellement des politiques migratoires cohérentes ni la capacité d'appliquer de telles politiques de manière conséquente. Dans certains pays (mais leur nombre diminue), les migrations internationales ne sont pas perçues comme une question prioritaire. Dans d'autres, des priorités plus importantes et urgentes ont empêché que la problématique des migrations trouve sa place dans l'agenda politique national. Plus généralement, cependant, les responsables gouvernementaux ont informé la Commission qu'ils manquent de ressources, d'infrastructures, d'expertise et d'expérience pour traiter plus efficacement les questions migratoires.

23. Il est dans l'intérêt commun de la communauté internationale de soutenir les pays qui ont besoin de renforcer leurs capacités dans le domaine des politiques migratoires, que ce soit par l'apport de ressources techniques et financières, le partage d'expertise appropriée ou la mise en place d'initiatives de formation. Plus spécifiquement, ces efforts devraient aider les pays à :

- définir les objectifs de leurs politiques migratoires nationales ;
- instaurer un système juridique opérationnel, efficace et équitable en matière de migrations ;
- créer un cadre d'agents de migration bien formés, bien informés et honnêtes, comprenant des fonctionnaires, des policiers, des garde-frontières et des agents appelés à statuer sur l'octroi du statut de réfugié ;

- développer une infrastructure qui apporte aux migrants une assistance en matière sociale, scolaire et juridique, et qui aide la société d'accueil à s'adapter à la présence de migrants ;
- veiller à ce que les résidents d'origine étrangère soient véritablement représentés par les associations et organisations de migrants ;
- renforcer les capacités de collecte, d'analyse, de recherche, de contrôle et d'évaluation des données.

24. La Commission tient à féliciter de leurs efforts certains groupements régionaux d'Etats qui partagent leur expérience et leur expertise en matière de migrations avec des régions partenaires. La Commission souligne aussi le rôle important à jouer par les organisations internationales, et les appelle à coordonner plus activement leurs activités dans ce domaine. Dans le même temps, elle souligne sa conclusion selon laquelle les initiatives de renforcement des capacités ne pourront avoir l'impact souhaité que si elles se situent dans un contexte où les droits de l'homme sont respectés et où l'Etat de droit est préservé, et si l'administration publique n'est pas touchée par la corruption et le détournement de ressources

Coopération interétatique au niveau bilatéral

Les accords bilatéraux sont un moyen utile pour aborder les questions migratoires qui concernent deux Etats. Ils devront toujours respecter le cadre normatif s'appliquant aux migrants et sauvegarder ainsi les droits des migrants.

25. Lorsque des Etats ont coopéré en matière de migrations internationales, cela a habituellement été à un niveau bilatéral, avec une focalisation sur les questions spécifiques exigeant une coopération entre pays d'origine et de destination, telles que l'entrée, la résidence, les droits des migrants, la protection consulaire et le retour des migrants en situation irrégulière. Comme ils peuvent être signés aussi bien entre pays d'une même région qu'entre pays de différentes parties du monde, les accords bilatéraux constituent un dispositif précieux pour répondre à la complexité croissante des migrations internationales. Cependant, il est essentiel que les accords bilatéraux maintiennent tous les droits que garantit le cadre normatif s'appliquant aux migrants internationaux. Malheureusement, tel n'est pas toujours le cas.

26. Les accords bilatéraux entre Etats cèdent la place dans une certaine mesure à des processus de recrutement administrés par des entreprises et des agents privés, et plus ou moins contrôlés et régulés par les Etats concernés. La Commission a pu constater que certaines personnes et certaines entreprises intervenant dans le processus de recrutement trompent et escroquent les migrants qu'ils embauchent, généralement en leur donnant des informations erronées, de fausses promesses et de faux espoirs. Il est essentiel que les pays d'origine, les pays de destination et les organisations internationales coopèrent dans l'éradication de ces pratiques.

Coopération interétatique au niveau régional

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour que les processus consultatifs régionaux sur les migrations aient une ampleur mondiale, intègrent la société civile et le secteur privé et ne se concentrent pas uniquement sur le contrôle des migrations. Vu le caractère mondial des migrations, une plus grande interaction entre les différents processus est nécessaire.

27. Ces dernières années, il y a eu une prolifération d'initiatives dites « processus consultatifs régionaux ». Bien qu'ils se distinguent à plusieurs égards, tous ces processus font intervenir des réseaux d'États, qui ont des réunions régulières à des fins d'établissement de relations de confiance et de recherche d'un consensus, ainsi que d'échange d'informations, d'idées, d'expériences et de bonnes pratiques dans le domaine des migrations internationales. La caractéristique principale de ces processus est leur nature informelle et non contraignante.

28. Les processus consultatifs régionaux ont à leur actif de nombreuses réalisations très importantes. En assurant que les Etats participants se réunissent sur un pied d'égalité, ils ont facilité le dialogue, aidé les gouvernements à identifier les intérêts et les soucis communs, souligné l'importance de la mise en place de politiques migratoires nationales et renforcé la conscience de la nécessité que ces politiques soient à la base d'une coopération régionale. De plus, ils ont permis de recourir à l'expertise des organisations internationales, aidé à légiférer en matière de migrations et permis le partage de renseignements, fonction qui semble avoir conduit à la réduction de la migration irrégulière dans certaines régions.

29. La Commission appuie pleinement les processus régionaux consultatifs et souhaite, à cet égard, identifier certains domaines dans lesquels ils pourraient être renforcés. Primo, les responsables qui participent à ces processus représentent généralement des ministères responsables de l'immigration, et il a donc été difficile que des processus de ce type s'engagent sur d'autres questions importantes, telles que la contribution des migrations au développement et les droits humains des migrants. Secundo, très peu de processus consultatifs régionaux incluent des représentants de la société civile, et moins encore se sont engagés activement avec le secteur privé. Tertio, relativement peu de processus consultatifs régionaux mis en place jusqu'à présent ont permis des échanges significatifs avec des forums économiques et politiques régionaux plus larges. Quarto, les processus régionaux existants n'ont pas encore fait l'objet de formes d'évaluation rigoureuses.

30. Finalement, la Commission observe que certaines parties du monde ne sont pas couvertes par les processus consultatifs régionaux, notamment le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Afrique orientale, la région des Grands Lacs, les Caraïbes et certaines parties de l'Asie et de l'Asie du Sud. La Commission encourage les Etats, les organismes régionaux et les organisations internationales concernés à considérer ces limitations et à déterminer comment il serait possible de s'en occuper le plus efficacement.

Consultations interrégionales

31. Un autre problème en rapport avec les processus consultatifs régionaux réside dans le fait même qu'ils ont une focalisation régionale et ne se sont généralement pas engagés dans des consultations interrégionales. Comme on l'a vu tout au long de ce rapport, les mouvements migratoires ont un caractère toujours plus intercontinental et mondial, et les processus consultatifs régionaux ne sont pas bien placés pour répondre à cette réalité. Dans le même temps, les contacts limités qui ont lieu actuellement entre différents processus régionaux constituent une contrainte, limitant le partage d'expérience et de bonnes pratiques entre Etats et autres acteurs situés dans différentes parties du monde.

32. La Commission en conclut qu'il convient de favoriser un plus grand dialogue entre les différents processus consultatifs régionaux pour s'atteler aux préoccupations communes en matière de migrations. Ce dialogue pourrait être engagé

sur une base informelle et ad hoc pour répondre à des questions spécifiques, telles que la lutte contre le trafic et la traite des personnes, la promotion de la coopération entre pays ayant un excédent de main-d'œuvre et pays où s'annonce une pénurie de main-d'œuvre, ainsi que l'examen des liens entre questions migratoires et questions connexes. Une rencontre informelle annuelle de tous les processus régionaux concernés serait aussi un bon moyen de faciliter le dialogue entre les Etats et les organisations concernés et d'aider à élaborer des principes et des ententes sur des politiques qui soient communes à toutes les régions.

33. La Commission approuve aussi des initiatives plus larges visant à promouvoir les consultations, la coopération et le partenariat interrégionaux et qui inscrivent de plus en plus les migrations à leur agenda. Des exemples significatifs de ces initiatives sont, notamment, le Partenariat euro-méditerranéen ou Processus de Barcelone, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le dialogue en cours entre l'Union européenne et l'Union africaine.

Intégration régionale

34. La question des migrations est une question clé pour certains organismes régionaux. Au sein de l'Union européenne, par exemple, les citoyens des Etats membres peuvent se déplacer relativement facilement d'un pays à l'autre, en jouissant des avantages d'un marché du travail commun. En dehors de la question des contrôles aux frontières intérieures et extérieures, l'UE a harmonisé les politiques sur les réfugiés et élabore des approches à l'échelle de la région sur des questions telles que l'intégration des migrants, la migration économique, ou encore les migrations et le développement. Le démantèlement des frontières intérieures de l'UE a été assorti cependant de restrictions rigoureuses pour les personnes qui cherchent à entrer dans l'UE en provenance d'autres régions du monde, en particulier les requérants d'asile et les migrants se déplaçant de manière irrégulière.

35. Des efforts ont été faits aussi pour établir divers types d'accords favorisant l'intégration économique et d'accords connexes sur la liberté de mouvement dans d'autres régions du monde, notamment l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA), et des initiatives semblables en Amérique centrale et du Sud et en Asie du Sud-Est. La Commission félicite tout particulièrement le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), dont l'objectif est de créer un cadre de développement socio-économique intégré pour l'Afrique, et ses composantes sous-régionales, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA).

36. La Commission salue ces initiatives visant à faciliter le mouvement interrégional des personnes, mais observe qu'il n'a pas toujours été facile de parvenir à un accord à leur sujet au niveau politique ou de les mettre en œuvre de façon efficace et conséquente au niveau opérationnel. La Commission encourage les Etats à faire en sorte que les questions migratoires soient à l'ordre du jour de tous les organismes régionaux et recommande que des efforts de renforcement des capacités soient entrepris au niveau régional aussi bien que national.

Coopération interétatique au niveau mondial

La nouvelle volonté d'un certain nombre d'Etats, d'institutions et d'acteurs non gouvernementaux de lancer des initiatives mondiales sur les migrations internationales est bienvenue. Le Dialogue de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies offre l'opportunité d'une interaction et d'une cohérence plus grandes entre ces initiatives et permet d'en maintenir la dynamique. Le processus de réforme de l'ONU qui est en cours offre l'occasion de concrétiser cette dynamique à travers une révision des arrangements institutionnels existants.

37. Ces dernières années, un certain nombre d'initiatives mondiales ont été prises en relation avec les migrations internationales, sous les auspices des Etats, des institutions internationales, de la société civile et du secteur privé. L'une d'elles est L'Agenda international pour la gestion des migrations de l'Initiative de Berne, dont le but principal est d'aider les fonctionnaires en charge des questions de migration à élaborer en la matière des politiques et une législation efficaces et des structures administratives appropriées. La Commission a pris pleinement en considération l'Initiative de Berne et l'approuve, en particulier la priorité attribuée au renforcement des capacités. Une autre initiative mondiale est la Déclaration de La Haye sur l'avenir de la politique des réfugiés et des migrations. Un processus de suivi, le Processus de La Haye sur les réfugiés et les migrations, a souligné la nécessité d'un dialogue et d'une coopération avec la société civile, le secteur privé et le milieu universitaire. Ses activités sont donc largement complémentaires de l'Initiative de Berne.

38. Il y a eu prolifération d'autres initiatives mondiales au niveau institutionnel. Par exemple, un Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants a été nommé ; la Convention sur les travailleurs migrants est entrée en vigueur en juillet 2003, ce qui a entraîné la création d'un organisme de suivi du traité ; l'OIT a fait des migrations le thème de sa Conférence internationale du travail de 2004 ; l'OIM a initié un « Dialogue international sur les migrations » comme forum pour les Etats et les institutions internationales ; le HCR a lancé son initiative « Convention Plus » et la Division de la promotion de la femme de l'ONU a fait des migrations le thème de son rapport « Beijing, dix ans après » ;le Cycle de négociations de Doha a amené l'Organisation mondiale du commerce dans la sphère des migrations internationales et l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de tenir en 2006 un Dialogue de haut niveau sur les migrations et le développement .

39. Le fait qu'un si large éventail d'Etats, d'organisations et d'acteurs non gouvernementaux ait lancé autant d'initiatives mondiales indique à la Commission que les migrations internationales, comme d'autres questions mondiales telles que la paix, le commerce, le développement et la protection de l'environnement, ne peuvent plus être traitées efficacement sur une base unilatérale. Cela révèle aussi une conscience accrue de la nécessité d'une coopération multilatérale sur la question de la sécurité mondiale. On trouve une manifestation supplémentaire du multilatéralisme dans la croissance de réseaux informels sur les politiques migratoires, avec des interactions toujours plus grandes entre agents de l'Etat (fonctionnaires, parlementaires, législateurs, juges) qui travaillent dans des pays différents, mais ont des missions similaires.

40. Le défi est maintenant de réaliser plus pleinement le potentiel de ces initiatives en bâtissant sur leur dynamique, en réunissant leurs idées, en mettant en œuvre leurs recommanda-

tions et en évitant le risque de chevauchements inutiles. La Commission a consulté le Secrétaire général de l'ONU, le secrétariat de l'ONU et un certain nombre d'Etats pour améliorer la compréhension des liens entre les migrations, le développement et les questions connexes de politiques. Le Dialogue de haut niveau offre l'opportunité de relever ce défi en renforçant la concertation et la coopération entre Etats aux niveaux mondial et régional. De plus, le processus de réforme de l'ONU qui est en cours offre une opportunité unique d'être à la hauteur de ce défi par une révision des arrangements institutionnels existants en matière de migrations.

Arrangements institutionnels

La Commission propose au Secrétaire général des Nations Unies la création immédiate d'un groupe interinstitutionnel de haut niveau pour définir les fonctions et les modalités d'un Groupe mondial inter-agences sur les migrations et ouvrir la voie pour sa création. Ce Groupe mondial inter-agences devrait assurer une réponse institutionnelle plus cohérente et efficace aux opportunités et aux défis que présentent les migrations internationales.

41. La Commission a eu de larges consultations avec les gouvernements, les agences de l'ONU et d'autres agences sur la question des arrangements institutionnels. Au cours de ces consultations, elle a été impressionnée par l'étendue de la contribution des organisations concernées à des fonctions telles que l'élaboration de politiques, l'établissement de normes et leur protection, la mise en œuvre de programmes, la consultation multilatérale, la collecte de données, l'évaluation et la recherche, ainsi que par la valeur que ces activités ajoutent aux efforts des Etats, des organismes régionaux et des processus consultatifs mondiaux. Dans le même temps, la Commission a identifié des chevauchements dans l'architecture institutionnelle existante qui nuisent parfois à l'apport d'une réponse intégrée, cohérente et efficace aux opportunités et aux défis que présentent les migrations internationales. Plutôt que d'être complémentaires, certaines approches institutionnelles existantes de la même question peuvent être divergentes, voire conflictuelles, et souvent aussi il y a concurrence pour des fonds limités afin d'atteindre les mêmes objectifs.

Architecture institutionnelle

42. Ce manque de coopération et de coordination entre agences découle d'un certain nombre de raisons différentes. Premièrement, et comme il a été expliqué au chapitre précédent, l'ONU n'a pas d'agence spécialisée en matière de migrations, et les responsabilités dans ce domaine sont réparties entre différentes institutions telles que l'OIT, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (hcdh), le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (UNDESA), le Fonds des Nations Unies pour la population (fnuap) et le HCR, dont les mandats et les activités ont progressé dans des contextes historiques, géographiques et thématiques spécifiques. L'OIM, qui est la plus grande institution intergouvernementale se consacrant aux migrations et dont le mandat et les activités ont considérablement évolué ces dernières années, opère hors du système des Nations Unies.

43. Deuxièmement, des organisations qui n'étaient pas traditionnellement engagées dans cette problématique, en particulier des organismes axés sur le développement et le commerce, tels que la Banque mondiale, la CNUCED, le PNUD et l'OMC, ont assumé ces dernières années un plus grand rôle dans ce domaine des politiques, en raison de la conscience grandis-

sante des liens entre leurs mandats spécifiques et les migrations.

44. Troisièmement, en termes institutionnels et opérationnels, les migrations sont aujourd'hui très étroitement liées à la question des mouvements de réfugiés et des déplacements internes de populations, phénomènes souvent regroupés sous la rubrique des « migrations forcées ». Les migrations forcées constituent un sous-ensemble du domaine des affaires humanitaires, dans lequel interviennent d'autres organisations (comme le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCAH) et le Programme alimentaire mondial (PAM), caractérisé par certaines questions déjà anciennes concernant la coopération et la coordination inter-agences. Certaines organisations, en particulier l'OIM et le HCR, sont à cheval sur la ligne quelque peu indistincte entre « migrations » et « action humanitaire », de sorte qu'il n'est pas surprenant que les relations entre ces deux organisations en soient arrivées en quelque sorte à symboliser le défi que représente la gestion des relations inter-agences.

45 Quatrièmement, et comme indiqué plus haut dans ce chapitre, il existe un lien entre le problème de manque de cohérence au niveau national et la question de la coordination aux niveaux multilatéral et institutionnel. Les Etats sont les propriétaires effectifs des organisations internationales, établissant leurs statuts et leurs règlements, constituant leurs organes directeurs et apportant la majeure partie de leurs ressources. Pourtant, les Etats n'ont pas toujours une approche cohérente de ces organisations. Un responsable gouvernemental qui participe à une réunion de l'OIT, par exemple, viendra fort probablement d'un autre ministère que celui qui sera représenté à une réunion de l'OIM ou du HCR et les intérêts de ces différents ministères pourraient n'être pas les mêmes.

Les avantages d'une meilleure coordination

46. Plusieurs avantages distincts peuvent être obtenus par la promotion d'une coopération et d'une coordination meilleures entre les divers organismes qui interviennent dans le domaine des migrations internationales.

47. Le premier est l'efficacité. Dans le contexte actuel, différentes agences travaillent sur la même question, entreprenant des activités similaires et établissant des contacts parallèles avec les mêmes organes gouvernementaux et processus régionaux. L'OIM, l'OIT, le HCDH, et le Bureau des Nations Unies sur la drogue et la criminalité (UNODC), par exemple, sont tous concernés par les questions de traite des personnes et de trafic des migrants. De même, la Banque mondiale, ainsi que l'OIM, l'OIT et le PNUD, sont tous concernés par la question des transferts de fonds des migrants et de leurs incidences sur le développement. Si ces chevauchements ne sont pas forcément négatifs et peut-être pas totalement évitables, la Commission a conclu qu'ils suscitent souvent une concurrence entre les agences concernées et ne représentent pas non plus l'usage le plus efficace des ressources limitées qui sont disponibles.

48. Un deuxième avantage de la coordination est la cohérence des politiques. En partie pour répondre à leurs mandats particuliers et en partie pour répondre à leur culture institutionnelle, les différentes institutions, y compris celles du système des Nations Unies, sont enclines à développer leurs approches politiques propres et parfois très distinctes, d'une même problématique. Cela ne pose pas seulement un problème au niveau de la formulation des politiques, mais peut aussi entraver la mise en œuvre des programmes.

49. Un troisième avantage à retirer d'une meilleure coordination est la mise en commun et l'échange d'expertise. Alors que les migrations

sont un phénomène complexe et multidimensionnel, l'expertise qui existe au sein des différents organismes demeure assez limitée. Un membre de l'équipe du HCR peut avoir de grandes compétences dans le domaine de la protection des réfugiés, tout en étant peu familier avec la question du travail des migrants. De même, un responsable de la Banque mondiale peut être un expert en matière de transferts de fonds des migrants, mais être peu au fait des migrations pour regroupement familial.

50. Il est dans l'intérêt de ces organisations de partager leur expertise, leurs idées et leurs informations de manière plus systématique, pas seulement dans le domaine spécifique de la mobilité des personnes, mais aussi dans les domaines connexes du développement, du commerce, de l'aide, des droits de l'homme et de la sécurité. Il y a aussi de la marge,pour une coopération et une coordination accrues dans des domaines tels que la recherche, la collecte, l'analyse et l'échange de données, l'évaluation, l'information du public, la promotion et la formulation de politiques.

Une approche sur le long terme

51. La Commission estime qu'à long terme une réforme plus fondamentale de l'architecture institutionnelle actuelle en rapport avec les migrations internationales sera nécessaire, tant pour regrouper au sein d'un seul organisme les fonctions disparates en matière de migrations des agences de l'ONU et autres agences existante que pour répondre aux réalités nouvelles et complexes des migrations internationales.

52. Un certain nombre d'options pour un changement ont été étudiées par le passé. Ce sont notamment : la création d'une nouvelle agence, éventuellement par une fusion de l'OIM et du HCR ; la désignation d'une « agence chef de file » parmi les agences existantes, telles que le HCR et l'OIT ; ou l'intégration de l'OIM dans le système des Nations Unies pour prendre en charge les questions de migrations volontaires.

53. Il y a une certaine logique à proposer qu'une organisation unique s'occupe à la fois des migrations volontaires et des migrations forcées, par la fusion de l'OIM et du HCR. Les réalités géopolitiques de l'après-guerre avaient structuré l'architecture institutionnelle existante en séparant les responsabilités pour les réfugiés et les autres migrants.

54. Ces mandats historiques ne reflètent cependant par les réalités contemporaines. Primo, la distinction entre migration volontaire et migration forcée est de plus en plus floue. Il est souvent difficile de discerner avec précision les raisons pour lesquelles une personne émigre ; pour bien des gens, les motivations sont multiples. Les voies empruntées par les réfugiés et par les migrants économiques se recoupent de plus en plus, et les uns et les autres peuvent utiliser les mêmes réseaux de passage clandestin. Secundo, un migrant peut changer de catégorie en se déplaçant d'un pays à un autre, et peut même se retrouver dans plusieurs catégories à la fois. Tertio, certains migrants, tels que les migrants en transit, les requérants d'asile et les réfugiés qui partent d'un pays où ils ont obtenu l'asile, peuvent concerner autant les institutions responsables des migrations volontaires que celles qui s'occupent des migrations forcées. Une fusion pourrait être une réponse efficace à ces « zones grises » des migrations internationales.

55. Quoi qu'il en soit, au moins trois questions devraient être prises en considération en rapport avec ces propositions. Le souci principal serait l'éventuelle dilution du mandat supranational de protection des réfugiés qui est celui du HCR et le risque de mettre en danger le régime universel de protection des réfugiés développé conjointe-

ment entre les Etats et le HCR depuis 55 ans. Une deuxième inquiétude a trait à l'idée de fusion de deux agences dont la culture et l'approche sont très différentes : l'OIM est un organisme intergouvernemental prestataire de services, alors que le HCR est une agence au mandat de protection supranational. Il faudrait sans doute prévoir deux voies définies et distinctes même au sein d'une agence unique, pour traiter respectivement de la migration économique et de la migration forcée. En troisième lieu, une redéfinition de la structure de direction d'une agence qui résulterait d'une fusion exigerait des négociations considérables entre les gouvernements et l'ONU.

56. Un autre modèle serait une agence mondiale des migrations économiques, opérant au sein du système des Nations Unies. Cette agence pourrait remplir toutes les fonctions multilatérales relatives à la migration économique, dont : une fonction de coopération opérationnelle et technique incluant le renforcement des capacités ; la recherche, l'analyse des politiques et l'élaboration de politiques ; le collationnement et l'analyse des données et des informations sur les migrations ; un mandat de protection des droits des migrants ; et un forum de dialogue interétatique et éventuellement, de négociation. Cette agence devrait aussi assumer un rôle de chef de file en développant des liens entre les questions de migrations et les questions connexes telles que le développement, le commerce, la sûreté et les droits de l'homme, et en coopérant avec les institutions concernées. Une entente formelle devrait être conclue entre la nouvelle agence et le HCR afin d'assurer une réponse efficace aux lacunes et aux chevauchements décrits ci-dessus.

57. L'OIM semble être l'organisme le plus approprié pour devenir cette agence mondiale pour les migrations économiques. Elle assume déjà plusieurs des fonctions requises, largement définies : opérations et logistique, coopération technique et renforcement des capacités, élaboration de politiques et recherche, ainsi que la collecte de certaines données. Comme mentionné plus haut, elle a lancé un dialogue de politique avec les gouvernements et les autres acteurs sur les questions migratoires essentielles. La structure de l'OIM s'est aussi considérablement élargie ces dernières années. L'OIM n'a pas actuellement de mandat formel de protection des droits des migrants, ce que certains peuvent considérer comme une attribution essentielle. La croissance de l'OIM se reflète aussi dans l'augmentation du nombre de ses membres :elle compte actuellement 109 Etats membres et 24 Etats ayant un statut d'observateur.

58. En vertu de sa constitution actuelle, l'OIM opère essentiellement comme organisation de services au nom de ses Etats membres, ce qui ne constitue qu'une partie des attributions qui seraient celles d'une agence chef de file mondiale pour les migrations économiques de premier plan. Pour maintenir la cohésion et la cohérence au sein du système multilatéral, il semblerait aussi logique que l'OIM fasse partie du système des Nations Unies. A cet égard, la Commission prend acte du débat actuel au sein des organes directeurs de l'OIM sur l'évolution de cette institution, son statut officiel et ses relations avec le système des Nations Unies. Finalement, dans un tel scénario, les incidences sur les responsabilités d'autres agences-clés devrait être sérieusement prises en considération, en particulier le mandat de l'OIT en matière de migrations de travailleurs.

59. Ces modèles sont tous deux des options à long terme. La Commission recommande que celles-ci soient prises en considération et présentées au moment approprié dans le cadre du processus en cours d'une réforme de l'ONU, visant à en faire une organisation plus efficace et efficiente.

Une réponse plus immédiate : le Groupe mondial inter-agences sur les migrations

60. Une réponse plus immédiate est nécessaire pour coordonner l'architecture institutionnelle existante et assurer en son sein la cohésion et la cohérence. A cet égard, la Commission a eu aussi des consultations avec le Groupe de Genève sur la question migratoire (GMG), créé en 2002, qui réunit les chefs de secrétariat de l'OIM, de l'OIT, du HCR, de la CNUCED et de l'UNODC. La Commission approuve cette initiative, mais remarque que le GMG n'est pas conçu comme un dispositif formel de coordination. De plus, il n'inclut pas la totalité des principaux acteurs institutionnels, appartenant ou non au système des Nations Unies, les réunions de chefs de secrétariat dans le cadre du GMG sont sans contrepartie au niveau des activités et le groupe n'a pas de secrétariat permanent.

61. La Commission propose donc au Secrétaire général de l'ONU la mise en place immédiate d'un groupe interinstitutionnel de haut niveau, pour ouvrir la voie à la création en 2006 d'un Groupe mondial inter-agences sur les migrations. Ce groupe interinstitutionnel pourrait être convoqué rapidement, à l'initiative directe du Secrétaire général de l'ONU, et devrait avoir deux fonctions principales. La première serait de réunir les chefs (ou leurs représentants de haut rang) de toutes les agences qui interviennent actuellement en matière de migrations internationales et dans les domaines connexes, pour identifier les chevauchements et les lacunes, explorer le potentiel de mise en commun d'expertise et développer les complémentarités. La seconde serait d'élaborer une proposition détaillée sur les fonctions et les termes de référence pour un nouveau Groupe mondial inter-agences pour les migrations. Le groupe interinstitutionnel de haut niveau devrait faire rapport en temps voulu pour que le Secrétaire général présente le résultat de ses travaux au Dialogue de haut niveau sur les Migrations internationales et le développement de l'Assemblée Générale en 2006. Il devrait être constitué des membres actuels du GMG ainsi que des autres institutions concernées, y compris, mais pas uniquement, la Banque mondiale, l'UNDESA, le PNUD et le FNUAP. Il pourrait aussi inclure plusieurs experts indépendants non-institutionnels.

62. L'objectif général du Groupe mondial inter-agences pour les migrations internationales serait d'établir une approche globale et cohérente de la réponse institutionnelle globale aux migrations internationales. Plus spécifiquement, il pourrait faciliter l'échange d'expérience et d'expertise et aider à parvenir à plus d'efficience et de cohérence des politiques. Sa forme et ses fonctions seraient décidées par le Secrétaire général. Le Groupe mondial inter-agences sur les migrations internationales pourrait améliorer la réponse institutionnelle actuelle dans huit domaines :

Planification des politiques

63. Le Groupe inter-agences pourrait faciliter une planification coordonnée et intégrées des politiques dans les domaines relevant des attributions de plusieurs institutions, comme la traite des personnes, les liens entre migrations et asile et les incidences des migrations internationales sur le développement, notamment celle des transferts de fonds.

Renforcement des capacités

64. Le Groupe inter-agences pourrait assumer la responsabilité de la coordination d'une approche intégrée du renforcement des capacités, comme on l'a vu plus haut dans ce chapitre. Cette fonction nécessiterait d'inclure le PNUD, qui possède une forte expertise en matière de ren-

forcement des capacités, même s'il ne s'occupe pas directement des questions migratoires. Il faudrait inclure aussi la Banque mondiale, tant pour son expertise dans le conseil sur les politiques de développement nationales que pour sa fonction de financement. Le Groupe inter-agences pourrait mettre en commun utilement l'expérience et l'expertise nécessaires pour l'assistance technique et la formation, et pour la prestation d'autres services de conseil.

Migrations et développement

65. Le Groupe inter-agences pourrait intégrer les efforts qui sont faits actuellement pour renforcer l'impact des migrations sur le développement. Il ne s'agit pas seulement de faciliter les transferts de fonds et de traiter l'ensemble des autres questions examinées au chapitre 2, mais encore de promouvoir l'investissement et une réforme du secteur financier, créant ainsi un environnement propice à la concrétisation des opportunités de développement qu'offrent les migrations internationales.

Collecte et échange de données

66. Le Groupe inter-agences pourrait coordonner la collecte, la diffusion, l'analyse et l'échange des données sur les migrations internationales et, sur la base de ces données, observer les tendances migratoires. Pour remplir cette fonction, il devrait inclure l'UNDESA, qui possède une réputation bien établie en matière de collecte et d'analyse des données sur les migrations et les questions connexes.

Analyse et évaluation des politiques

67. Le Groupe inter-agences pourrait promouvoir une coordination et une coopération plus grandes entre agences dans les domaines de l'analyse des politiques, de l'évaluation et de la recherche ; il pourrait aussi jouer un rôle dans l'établissement de normes d'évaluation communes. Il ferait aussi en sorte que les recherches pertinentes sur les questions relatives aux migrations soient portées à l'attention de toutes les agences concernées.

Rapport annuel

68. Le Groupe inter-agences pourrait produire un rapport annuel inter-agences sur les questions clés, les tendances, les défis et les évolutions des politiques dans le domaine des migrations internationales, et questions connexes. Ce rapport permettrait à ceux qui élaborent les politiques d'être informés des tendances migratoires mondiales et régionales, et serait aussi un outil précieux pour le renforcement des capacités.

Faciliter les consultations

69. Le Groupe inter-agences pourrait faciliter les consultations, non seulement entre les institutions intervenantes, mais aussi avec les organismes régionaux, le secteur privé, les ONG, les organismes des droits de l'homme et les membres de la société civile, y compris les organisations de migrants.

Cadre de financement

70. La dernière fonction du Groupe inter-agences pourrait être d'offrir un cadre de financement de certaines activités interinstitutionnelles, dont le renforcement des capacités, et de gérer des ressources partagées pour les fonctions coordonnées.

71. Les membres du Groupe inter-agences sur les migrations seraient les institutions existantes du système des Nations Unies et des institutions extérieures à ce système, qui s'intéressent aux migrations et interviennent dans ce domaine. Celles-ci comprendraient, entre autres, dans l'ordre alphabétique, la Banque mondiale, la

CNUCED, le FNUAP, le HCDH, le HCR, l'OIM, l'OIT, l'OMC, le PNUD, l'UNDESA, l'UNESCO, l'UNIFEM et l'UNODC. Le Groupe mondial inter-agences sur les migrations internationales serait appuyé par un secrétariat permanent, avec un personnel détaché par les institutions. Les institutions assumeraient la présidence par rotation.

72. Les opportunités et les défis des migrations internationales exigent une réponse immédiate. La Commission recommande au Secrétaire général de l'ONU, aux institutions concernées et à la communauté internationale sa proposition visant à établir un Groupe mondial inter-agences sur les migrations internationales.

ANNEXE I

Principes d'action et recommandations

I. Un monde de travail : les migrants sur un marché du travail globalisé

Principe – Migrer par choix : les migrations et l'économie mondiale

Femmes, hommes et enfants devraient pouvoir réaliser leur potentiel, subvenir à leurs besoins, exercer leurs droits humains et satisfaire leurs aspirations dans leur pays d'origine, et donc migrer par choix et non par nécessité. Les femmes et les hommes qui migrent et rejoignent le marché mondial du travail doivent pouvoir le faire légalement, en toute sécurité, et parce que les pays et les sociétés d'accueil les valorisent et ont besoin de leurs compétences.

Recommandations

1. Le nombre de personnes désirant migrer d'un pays ou d'un continent à un autre va augmenter durant les années à venir, en raison de disparités dans les domaines du développement et de la démographie, ainsi que de différences dans la qualité de la gouvernance. Les Etats et les autres acteurs concernés doivent prendre en compte cette tendance lorsqu'ils formulent des politiques migratoires.

2. Les Etats et autres acteurs concernés devraient avoir des approches plus réalistes et plus flexibles des migrations internationales, fondées sur la reconnaissance du potentiel que représentent les travailleurs migrants pour combler certaines pénuries sur le marché mondial du travail

3. Les Etats et le secteur privé devraient envisager l'option de mettre en place des programmes de migration temporaire, conçus avec soin comme un moyen de répondre aux besoins économiques des pays d'origine et de destination.

4. Les négociations du mode 4 de l'AGCS sur le mouvement des prestataires de services devraient être menées à bonne fin. En raison des liens qui existent entre le commerce international et les migrations internationales, de plus grands efforts devraient être faits pour promouvoir un dialogue entre responsables et experts traitant de ces deux questions.

5. Gouvernements et employeurs devraient examiner conjointement les obstacles actuels à la mobilité des professionnels hautement qualifiés en vue d'éliminer ceux qui entravent inutilement la compétitivité économique.

6. De plus grands efforts doivent être faits pour créer des emplois et des moyens de subsistance durables dans les pays en développement, afin que les citoyens de ces pays ne se sentent pas contraints d'émigrer. Pays en développement et pays industrialisés devraient suivre des politiques économiques qui permettent d'atteindre ces objectifs et mettre en œuvre les engagements auxquels ils ont souscrit dans ce sens

II. Migrations et développement : réaliser le potentiel de la mobilité des personnes

Principe – Renforcer l'impact sur l'économie et le développement

Le rôle que jouent les migrants dans la promotion du développement et la lutte contre la pauvreté dans leur pays d'origine, ainsi que

la contribution qu'ils apportent à la prospérité du pays de destination, doivent être reconnus et soutenus. Les migrations internationales doivent devenir partie intégrante des stratégies de croissance économiques nationales, régionales et mondiales, tant dans le monde développé que dans le monde en développement.

Recommandations

7. Des relations de coopération entre les pays riches en main-d'œuvre et les pays pauvres en main-d'œuvre sont nécessaires pour favoriser la formation de capital humain et le développement d'un vivier mondial de personnel qualifié. L'offre de rémunérations, de conditions de travail et de perspectives de carrière appropriées pour retenir le personnel clé doit faire partie intégrante de cette stratégie.

8. Les transferts de fonds sont de l'argent privé, que les Etats ne devraient pas s'approprier. Les gouvernements et les institutions financières devraient faciliter le transfert de fonds et en alléger le coût, et encourager ainsi les migrants à utiliser les systèmes de transfert réguliers.

9. Les mesures visant à encourager le transfert et l'investissement des remises de fonds doivent être combinées, dans les pays d'origine, à des politiques macro-économiques favorisant la croissance économique et la compétitivité.

10. Les diasporas devraient être encouragées à promouvoir le développement en économisant et en investissant dans leurs pays d'origine et en participant à des réseaux de savoir transnationaux.

11. Les Etats et les organisations internationales devraient formuler des politiques visant à maximiser l'impact qu'ont sur le développement le retour au pays et la migration circulaire.

III. Le défi de la migration irrégulière : souveraineté des Etats et sécurité des personnes

Principe – Aborder la question de la migration irrégulière

Les Etats, dans l'exercice de leur droit souverain à déterminer qui peut entrer et demeurer sur leur territoire, doivent s'acquitter de leur responsabilité et de leur obligation de protéger les droits des migrants et de réadmettre leurs ressortissants qui souhaitent ou qui sont obligés de retourner dans leur pays d'origine. En cherchant à endiguer la migration irrégulière, les Etats doivent coopérer activement entre eux afin que leurs efforts ne mettent pas en danger les droits humains, notamment le droit des réfugiés à demander l'asile. Les gouvernements doivent se concerter avec les employeurs, les syndicats et la société civile sur la question des migrations irrégulières.

Recommandations

12. Les Etats et les autres acteurs concernés devraient amorcer un débat objectif sur les conséquences négatives de la migration irrégulière et sa prévention.

13. Les politiques de contrôle frontalier devraient faire partie d'une approche sur le long terme de la question de la migration irrégulière, abordant les déficits en matière socio-économique, de gouvernance et de droits humains qui incitent les gens à quitter leur propre pays. Cette approche doit être fondée sur la coopération et le dialogue entre Etats.

14. Les Etats devraient s'attaquer aux conditions qui favorisent la migration irrégulière en donnant plus d'opportunités de migrer légalement et en prenant des mesures contre les employeurs qui engagent des migrants en situation irrégulière.

15. Les Etats devraient résoudre la situation des migrants en situation irrégulière, en organisant leur retour ou en les régularisant.

16. Les Etats doivent renforcer leurs efforts pour combattre les phénomènes criminels distincts que sont le trafic des migrants et la traite des êtres humains. Dans les deux cas, les auteurs doivent être poursuivis, la demande de services liés à l'exploitation doit être éradiquée, et la protection et l'aide appropriée doivent être apportées aux victimes.

17. Dans leurs efforts pour endiguer la migration irrégulière, les Etats doivent respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit international en matière de droits des migrants, l'institution de l'asile et les principes de protection des réfugiés.

IV. Diversité et cohésion : les migrants dans la société

Principe – Renforcer la cohésion sociale par l'intégration

Les migrants et les citoyens des pays de destination doivent respecter leurs obligations légales et bénéficier d'un processus mutuel d'adaptation et d'intégration qui tienne compte de la diversité culturelle et favorise la cohésion sociale. Le processus d'intégration doit être activement encouragé par les autorités locales et nationales, les employeurs et les membres de la société civile. Il doit aussi se fonder sur un engagement de non-discrimination et d'équité hommes-femmes. Il doit s'accompagner d'un discours public objectif sur les migrations internationales de la part des politiques et des médias.

Recommandations

18. Tout en reconnaissant que les Etats sont en droit de définir leurs propres politiques sur la situation des migrants dans la société, tous les migrants doivent pouvoir exercer leurs droits humains fondamentaux et bénéficier des normes du travail minimales.

19. Les migrants au statut régulier établis depuis un certain temps devraient être pleinement intégrés à la société. Le processus d'intégration devrait valoriser la diversité sociale, favoriser la cohésion sociale et éviter la marginalisation des communautés de migrants.

20. Les autorités locales et nationales, les employeurs et les membres de la société civile devraient travailler activement avec les migrants et leurs associations pour promouvoir le processus d'intégration. Les migrants devraient être informés de leurs droits et de leurs obligations et être encouragés à devenir des citoyens actifs dans le pays où ils se sont établis.

21. Une attention particulière devrait être accordée au renforcement de la capacité d'agir des femmes migrantes et à leur protection, en s'assurant qu'elles soient activement impliquées dans la formulation et l'application des politiques et programmes d'intégration. Les droits, le bien-être et les besoins éducatifs des enfants migrants devraient, eux aussi, être totalement respectés.

22. Même si le droit de s'intégrer la société dans laquelle ils vivent n'est généralement pas accordé aux migrants temporaires et migrants en situation irrégulière, leurs droits devraient être pleinement respectés et ils devraient être protégés contre l'exploitation et les abus.

23. Les individus et les organisations qui ont de l'influence sur l'opinion publique devraient aborder la question des migrations internationales de manière objective et responsable.

V. Une approche fondée sur des principes : lois, normes et droits de l'homme

Principe – Protéger les droits des migrants

Le cadre légal et normatif applicable aux migrants internationaux doit être renforcé et mis en œuvre d'une façon plus efficace et sans discrimination afin de respecter les droits humains et les conditions de travail dont chaque migrant doit pouvoir bénéficier. Conformément aux dispositions de ce cadre législatif et normatif, les Etats et les autres acteurs doivent aborder les questions migratoires de façon plus conséquente et cohérente.

Recommandations

24. Les Etats doivent protéger les droits des migrants en renforçant le cadre normatif des droits humains qui s'applique aux migrants internationaux et en veillant à ce que ses dispositions soient appliquées de manière non discriminatoire.

25. Tous les Etats doivent veiller à ce que le principe de responsabilité de l'Etat pour la protection des personnes qui se trouvent sur son territoire soit mis en pratique, de manière à réduire les pressions qui incitent à la migration, à protéger les migrants en transit et à garantir les droits humains dans les pays de destination.

26. Les gouvernements et les employeurs doivent veiller à ce que tous les migrants soient en mesure de bénéficier d'un travail décent tel que le définit l'OIT et soient protégés contre l'exploitation et les abus. Des efforts particuliers doivent être faits pour la protection des migrantes qui travaillent comme employées de maison et des enfants migrants.

27. Le dispositif des droits de l'homme du système des Nations Unies devrait être utilisé plus efficacement comme moyen de renforcer le cadre juridique et normatif des migrations internationales et de garantir la protection des droits des migrants.

VI. Créer la cohérence : la gouvernance des migrations internationales

Principe – Renforcer la gouvernance : cohérence, capacités et coopération

La gouvernance des migrations internationales doit être renforcée au niveau national grâce à une plus grande cohérence et des capacités accrues, au niveau régional par plus d'échanges et une meilleure coopération entre Etats, et au niveau mondial par un dialogue et une coopération plus efficaces entre gouvernements et entre organisations internationales. De tels efforts doivent se fonder sur une meilleure appréciation des liens qui existent entre les questions de migration internationale et le développement, et d'autres problématiques essentielles, concernant notamment le commerce, l'aide, la sécurité d'état, la sûreté des États, la sécurité des personnes et les droits humains.

Recommandations

28. Tous les Etats devraient établir des politiques migratoires nationales cohérentes, basées sur des objectifs convenus, qui tiennent compte des questions de politique connexes et qui respectent le droit international des traités, y compris la législation des droits de l'homme. La gouvernance au niveau national devrait être efficacement coordonnée entre tous les ministères concernés et devrait inclure la consultation des acteurs non gouvernementaux.

29. La communauté internationale devrait soutenir les efforts des Etats pour la formulation et la mise en œuvre de politiques migratoires na-

tionales par l'apport de ressources, d'expertise et de formation.

30. Les accords bilatéraux sont un moyen efficace pour aborder les questions migratoires qui concernent deux Etats. Ils doivent toujours respecter le cadre normatif s'appliquant aux migrants internationaux, et sauvegarder ainsi les droits des migrants.

31. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour faire en sorte que les processus de consultations régionales sur les migrations aient une couverture mondiale, fassent intervenir la société civile et le secteur privé et ne soient pas focalisés seulement sur le contrôle des migrations. Vu le caractère mondial des migrations, une interaction plus grande entre ces différents processus est essentielle..

32. La volonté récente d'un certain nombre d'Etats, d'institutions et d'acteurs non gouvernementaux de lancer des initiatives mondiales sur les migrations internationales est bienvenue. Le Dialogue de haut niveau sur les migrations et le développement de l'Assemblée générale de l'ONU offre une opportunité de plus grande interaction entre ces initiatives et de plus grande cohérence, et permet de maintenir leur dynamique. Le processus de réforme de l'ONU qui est en cours offre une fenêtre d'opportunité pour concrétiser cette dynamique à travers une révision des arrangements institutionnels existants.

33. La Commission propose au Secrétaire général de l'ONU la création immédiate d'un groupe interinstitutionnel de haut niveau pour ouvrir la voie à un Groupe mondial interagences sur les migrations et pour en définir les fonctions et les modalités. Ce Groupe interagences devrait assurer une réponse institutionnelle plus cohérente et plus efficace aux opportunités et aux défis que présentent les migrations internationales.

ANNEXE II

Les migrations en bref

Ce document met en évidence quelques faits et chiffres significatifs sur le nombre, le type, les causes et les conséquences des migrations internationales d'aujourd'hui. Il est basé sur les plus récentes données disponibles de l'UNDESA, de la Banque mondiale, de l'OIM, de l'OIT et du HCR.

Combien y a-t-il de migrants internationaux ?

- En 2005, on dénombre près de 200 millions de migrants internationaux en 2005, en tenant uniquement compte de ceux qui ont vécu hors de leur pays pendant plus d'un an et en incluant 9,2 millions de réfugiés
- Ce nombre équivaut à la population du 5e pays le plus peuplé du monde, le Brésil
- 1 personne sur 35 est un migrant international ; cela représente 3% de la population mondiale,
- Les chiffres augmentent rapidement : de 82 millions de migrants internationaux en 1970, on est passé à 175 millions en 2000 et près de 200 millions aujourd'hui

Les femmes migrantes

- Près de la moitié des migrants internationaux sont des femmes (48,6%)
- Quelque 51% des migrantes vivent dans les régions développées; 49% vivent dans le monde en développement
- Il y a plus de femmes que d'hommes migrants en Amérique latine et Caraïbes, en Amérique du Nord, en Océanie, en Europe et dans l'ex-URSS

Où sont les migrants ? (année 2000)

- 56,1 millions en Europe (y compris la partie européenne de l'ex-URSS), ce qui représente 7,7% de la population de l'Europe
- 49,9 millions en Asie, ce qui représente 1,4% de la population de l'Asie
- 40,8 millions en Amérique du Nord, ce qui représente 12,9% de sa population
- 16,3 millions en Afrique, ce qui représente 2% de sa population
- 5,9 millions en Amérique latine, ce qui représente 1,1% de sa population
- 5,8 millions en Australie, ce qui représente 18,7% de sa population

Quels sont les plus importants pays d'accueil ? (année 2000)

- Les Etats-Unis comptent environ 35 millions de migrants : 20% des migrants du monde
- La Fédération de Russie compte environ 13,3 millions de migrants : 7,6% des migrants du monde
- L'Allemagne compte environ 7,3 millions de migrants : 4,2% des migrants du monde
- L'Ukraine compte environ 6,9 millions de migrants : 4,0% des migrants du monde
- L'Inde compte environ 6,3 millions de migrants : 3,6% des migrants du monde
- Les migrants constituent plus de 60% de la population totale en Andorre, dans la Région administrative spéciale de Macao, à Guam, au Saint-Siège, à Monaco, au Qatar et dans les Emirats Arabes Unis

Quels sont les pays d'origine les plus importants ?

- La diaspora chinoise compte environ 35 millions de personnes
- La diaspora indienne compte environ 20 millions de personnes
- La diaspora philippine compte environ 7 millions de personnes

Comment la répartition des migrants a-t-elle évolué ?

- De 1980 à 2000, le nombre de migrants vivant dans les régions développées est monté de 48 millions à 110 millions, tandis que dans les pays en développement ce nombre passait de 52 millions à 65 millions
- Aujourd'hui, environ 60% des migrants du monde vivent dans les pays développés
- En 1970, les migrants constituaient 10% de la population dans 48 pays ; «en 2000, ils constituaient cette proportion dans 70 pays
- De 1970 à 2000, la proportion des migrants vivant en Amérique du Nord est montée de 15,9% à 22,3% et dans l'ex-URSS de 3,8% à 16,8%
- De 1970 à 2000, la proportion des migrants du monde vivant dans d'autres parties du monde a diminué : de 34,5% à 25% en Asie ; de 12% à 9% en Afrique ; de 7,1% à 3,4% en Amérique latine et Caraïbes ; de 22,9% à 18,7% en Europe, et de 3,7% à 3,1% en Océanie

Quelles raisons d'émigrer ?

- *Différences salariales* : 45,7% des personnes gagnent moins de $1 par jour en Afrique subsaharienne ; 14,4% en Asie du Sud et 10,4% en Amérique latine et Caraïbes
- *Taux de chômage* : 12,2% au Moyen-Orient et Afrique du Nord ; 10,9% en Afrique subsaharienne ; et 6,6% dans les économies de pays industrialisés
- *Écarts d'espérance de vie* : 58 ans dans les pays à bas revenu, 78 ans dans les pays à fort revenu
- *Ecarts de niveau d'éducation* : 58% des femmes et 68% des hommes alphabétisés dans les pays à bas revenu, alphabétisation quasi totale dans les pays à fort revenu ; 76% d'inscrits à l'école primaire dans les pays à bas revenu, scolarisation presque totale dans les pays à fort revenu
- *Courbe démographique* : en moyenne 5,4 enfants par femme en Afrique subsaharienne ; 3,8 dans le monde arabe ; 2,5 en Amérique latine et Caraïbes et 1,4 en Europe

Quelle est la contribution économique des migrants aux pays d'accueil ?

- En 2000, quelque 86 millions des migrants dans le monde étaient économiquement actifs – plus de 50% de l'ensemble des migrants
- Les travailleurs étrangers représentent plus de 5% de la main-d'œuvre dans 8 pays européens
- De 1975 à 2001, le nombre des travailleurs étrangers au Japon est passé de 750 000 à 1,8 million
- Les immigrés qualifiés et les membres de leurs familles constituent plus de 50% des migrants qui entrent en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande

Quelle est l'incidence démographique des migrations dans les pays d'accueil?

- De 1990 à 2000, les migrations internationales ont compté pour 56% de la croissance démographique dans les pays développés, contre 3% dans les pays en développement
- De 1990 à 2000, l'immigration a représenté 89% de la croissance démographique en Europe

- De 1995 à 2000, la population européenne aurait diminué de 4,4 millions sans l'immigration
- De 1995 à 2000 l'immigration a compté pour 75% de la croissance démographique aux Etats-Unis

Combien d'argent les migrants envoient-ils chez eux ?

- En 2004, les transferts par les voies officielles ont représenté environ 150 milliards S en 2004
- Il s'y ajoute peut-être 300 milliards $ transférés de manière informelle
- Les transferts de fonds officiels représentent près du triple de la valeur de l'aide publique au développement
- Les transferts de fonds sont la deuxième source de financement pour les pays en développement, après l'investissement financier direct
- Les 3 pays qui ont reçu le plus de remises de fonds en 2004 étaient : le Mexique (16 milliards $ par an), l'Inde (9,9 milliards $) et les Philippines (8,5 milliards $)
- Les 3 pays d'où sont partis le plus de transferts de revenus en 2001 étaient : les Etats-Unis (28 milliards$ par an), l'Arabie saoudite (15 milliards $), la Belgique, l'Allemagne et la Suisse (8 milliards $)

Quelle est l'ampleur de la migration irrégulière ?

- On estime que chaque année, 2,5 à 4 millions de migrants franchissent les frontières internationales sans autorisation
- En 2000, au moins 5 millions des 56,1 millions de migrants en Europe étaient en situation irrégulière (10%)
- On estime qu'environ 500 000 migrants sans papiers arrivent en Europe chaque année
- On estime à 10 millions le nombre de migrants en situation irrégulière qui vivent aux Etats-Unis
- On estime qu'en 2000 quelque 50% de la population d'origine mexicaine aux Etats-Unis était en situation irrégulière (4,8 millions)
- Quelque 20 millions de migrants en situation irrégulière vivent en Inde
- On estime que 600 000 à 800 000 personnes sont victimes de la traite chaque année
- On estime les profits des trafiquants de migrants et des individus qui se livrent à la traite des êtres humains à 10 milliards $ par an

Quels sont les nombres des réfugiés et des requérants d'asile ?

- 6,5 millions des 9,2 millions de réfugiés dans le monde vivent dans les pays en développement
- De 2000 à 2004, la population mondiale de réfugiés a diminué de 24%
- Les réfugiés représentent 23% des migrants internationaux en Asie ; 22% en Afrique, et 5% en Europe
- C'est le Pakistan qui accueille le plus grand nombre de réfugiés : plus de 1 million (11% du total mondial)
- De 1994 à 2003 quelque 5 millions de personnes ont demandé l'asile dans les pays industrialisés ; le statut de réfugié ou un statut équivalent a été accordé à 1,4 million d'entre eux (28%)
- En 2004, 676 000 demandes d'asile ont été soumises dans 143 pays, ce qui représente une diminution de 19% par rapport aux 830 300 demandes de 2003
- En 2004, 83 000 réfugiés ont été réinstallés, principalement aux Etats-Unis (53 000), en Australie (16 000) et au Canada (10 000)

ANNEXE III

Etats parties aux instruments juridiques universels s’appliquant aux migrants internationaux

Instrument	Entrée en vigueur	Etats parties par ratification, accession ou succession	À la date du
Déclaration universelle des droits de l’homme de 1948	Adoptée par résolution de l’Assemblée générale 217 A (III), 10 décembre 1948		
Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965	4 janvier 1969	170	29 juin 2005
Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966	23 mars 1976	154	29 juin 2005
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966	3 janvier 1976	151	29 juin 2005
Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes de 1979	3 septembre 1981	180	29 juin 2005
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984	26 juin 1987	139	29 juin 2005
Convention des droits de l’enfant de 1989	2 septembre 1990	192	29 juin 2005
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990	1 juillet 2003	30	29 juin 2005
Convention n° 97 de l’OIT sur les travailleurs migrants	22 janvier 1952	43	juillet 2005
Convention n° 143 de l’OIT sur la protection des travailleurs migrants	9 décembre 1978	18	juillet 2005

Instrument	Entrée en vigueur	Etats parties par ratification, accession ou succession	À la date du
Convention relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés et de 1951	22 avril 1954 (Convention), 4 octobre 1967 (Protocole)	142 (Convention) 142 (Protocole) Etats parties de la Convention et au Protocole : 139 Etats parties à l'un de ces instruments ou aux deux: 145	1er mai 2005
Convention sur le statut des apatrides de 1954	6 juin 1960	57	1er mai 2005
Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961	13 décembre 1975	29	1er mai 2005
Convention sur la nationalité de la femme mariée de 1957	11 août 1958	70	5 février 2002
Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963	19 mars 1967	163	
Convention de l'ONU contre la criminalité transnationale organisée de 2000	29 septembre 2003	107	29 juillet 2005
Protocole sur la lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, complétant la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000	25 décembre 2003	61	14 juin 2004
Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, complétant la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000	28 janvier 2004	55	14 juin 2004
Convention pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui de 1950	25 juillet 1951	75	24 mars 2003

ANNEXE IV
Remerciements

La Commission mondiale sur les migrations internationales tient remercier les nombreuses personnes et organisations qui ont contribué à ses travaux.

Secrétariat

Le rapport final de la Commission a été rédigé par Jeff Crisp, chef du service Analyse des politiques et recherche, et Khalid Koser, analyste politique spécialisé, sous la direction du Directeur exécutif Dr. Rolf K. Jenny.

Durant l'existence de la Commission, un certain nombre de personnes ont travaillé pour le secrétariat, certains à temps partiel ou à titre temporaire :

Administration et Logistique : Barry Ardiff, Jos Ohms, Alessandra Roversi, Renata Lapierre, Sue Rampersad

Relations publiques : Jörgen Sandström, Laura Fähndrich

Analyse des politiques et recherche : Asa Carlander, Colleen Thouez, Christina Lee, Aspasia Papadopoulou, Daniel Jacquerioz, Rebekah Thomas

Experts

Les experts suivants ont été mandatés pour préparer les documents du Programme d'analyse des politiques du secrétariat :

Aderanti Adepoju, Martin Baldwin-Edwards, Robert Barnidge, Leah Bassel, Christina Boswell, Manuel Carballo, Taras Chernetsky, Johnathan Crush, Stefanie Grant, Colin Harvey, Robert Holzmann, Graeme Hugo, Binod Khadria, Johannes Koettl, Cathy Lloyd, Phillip Martin, Susan Martin, Rainer Munz, Kathleen Newland, Kevin O'Neill, John Parker, Nicola Piper, Martin Ruus, Danny Sriskandrajah, Galina Vitkovskaya, Zhanna Zayinchkovskaya.

De plus, la Commission tient à remercier les auteurs des quelque 50 articles de recherche publiés dans la série « Perspectives sur les migrations » ('Global Migration Perspectives'), qui sont accessibles sur son site web, www.gcim.org.

Conseillers

Les personnes suivantes ont apporté des précieux conseils au secrétariat :

Manolo Abella, Alex Aleinikoff, Gervais Appave, Robert Bach, Alice Bloch, Roger Bohning, Peter Bosch, Frans Bouwen, Meyer Burstein, Jorgen Carling, Stephen Castles, Jo Chamie, Lincoln Chen, Ryszard Cholewinski, Robin Cohen, Catherine Dauvergne, Paul de Guchteneire, Michael Doyle, Delanyo Dovlo, Jean-Francois Durieux, Solvig Ekblad, Bimal Ghosh, Sandy Gifford, Mariette Grange, Danielle Grondin, Friedrich Heckmann, Ulf Hedetoft, James Hollifield, Mireille Kingman, Will Kymlicka, Frank Lazcko, Richard Lewis, Ninna Nyberg-Sorensen, John Oucho, Robert Paiva, Rinus Penninx, Douglas Pearce, Richard Perruchoud, David Petrasek, Dilip Rhata, Patrick Taran, Gary Troeller, Nicholas Van Hear, Gerry Van Kessel, Ellie Vasta, Steven Vertovec, Jonas Widgren, Monette Zard.